



HAL
open science

Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte après l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022

Jean-François Struillou

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou. Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte après l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022. *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, 2022, 6, pp.327-330. hal-03919257

HAL Id: hal-03919257

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03919257v1>

Submitted on 19 Jul 2023

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.

Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte après l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022

Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte

Observations. Au journal officiel du 7 avril 2022 vient de paraître l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022, laquelle modifie et complète le régime du droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, créé par l'article 244 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « loi Climat et résilience »¹. Applicable uniquement dans les zones exposées à l'érosion côtière délimitées par les documents graphiques du règlement du PLU, ce droit de préemption doit permettre aux communes et aux intercommunalités d'acquérir unilatéralement des biens qui – paradoxalement – sont immanquablement voués à intégrer le domaine public maritime naturel après avoir été submergés par les flots. Ces acquisitions sont censées permettre ainsi aux collectivités territoriales d'anticiper les conséquences de la montée de la mer, l'idée étant ici d'acheter les immeubles menacés afin de soustraire les personnes, les biens et les activités aux risques liés à cet aléa. Il s'agit par là d'éviter que des populations ne se retrouvent dans des situations complexes, comme ce fut le cas, par exemple, pour les propriétaires de l'immeuble « Le Signal » à Soulac-sur-Mer².

Il convient ici de distinguer deux séries de dispositions, en examinant tout d'abord celles qui paraissent les plus intéressantes parce qu'elles apportent certains éléments de réponse – dans le prolongement de la loi – à la question aussi épineuse que cruciale des modalités d'évaluation du prix d'un bien exposé au recul du trait de côte, avant d'aborder, dans un deuxième temps, les dispositions qui soulèvent, semble-t-il, moins de difficultés dès lors qu'elles relèvent surtout d'un souci d'ajustement du régime du droit de préemption sans en modifier l'équilibre.

A. Fixation judiciaire du prix bien préempté

L'ordonnance dont s'agit, qui a été prise sur le fondement de l'article 248 de la loi climat et résilience, était attendue avec beaucoup d'impatience dans la mesure où ces dispositions autorisent le gouvernement à préciser, au plus tard neuf mois après la

1 J.-F. Struillou, Le droit de préemption après la loi « climat et résilience » du 22 août 2021, RDI 2021, p. 530. – J.-Ph. Meng et G. Daudré, Urbanisme : focus sur les principaux aspects notariaux de la loi Climat. À propos de la loi n° 2021-1104, 22 août 2021, Defrénois, n° 45-46, 4 novembre 2021, p. 17. – Ramus S., Loi climat : nouveauté en matière de préemption, entre création et retouches, JCP N, 12 novembre 2021, n° 45, p. 31. – G. Eveillard, le droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, RFDA 2022, à paraître. – J.-F. Struillou, Le droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, DAUH 2022, n° 26, à paraître.

2 J.-F. Struillou, Un Signal vers l'indemnisation des victimes du recul du trait de côte, RDI 2020, n° 10, p. 489.

promulgation de la loi, « les modalités d'évaluation des biens exposés au recul du trait de côte ».

1° Obligation de tenir compte de « l'espérance de vie » limitée du bien

Rappelons d'abord que pour tenir compte de la singularité de ces acquisitions, la loi a ici entendu « corseter » le pouvoir du juge en précisant qu'à défaut d'accord amiable, « le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte »³. Le prix de l'immeuble est ainsi déterminé sur la base de règles différentes de celles du droit commun et de celles applicables lorsqu'il s'agit d'évaluer des immeubles faisant l'objet d'une expropriation pour cause de risques naturels prévisibles⁴. Dans cette dernière situation, l'indemnité d'expropriation est calculée en effet non pas en fonction de la valeur « vénale » du bien à laquelle serait appliquée une « décote » – ces biens ayant le plus souvent une valeur proche du zéro – mais en fonction du coût de remplacement du bien exproprié, « sans tenir compte de l'existence du risque ». Les dispositions de l'article L. 219-7-I poursuivent ainsi un objectif d'intérêt général, elles ont pour but de lutter contre la spéculation foncière dans des zones qui restent convoitées malgré la montée de la mer, de limiter le coût des acquisitions effectuées dans le cadre des politiques de recomposition spatiale des territoires et, de la sorte, d'assurer le respect du principe de bonne utilisation des deniers publics, principe de valeur constitutionnelle⁵.

2° Modalités d'évaluation du prix

Pour intéressantes que soient ces règles, elles étaient loin d'avoir résolu toutes les difficultés que soulève la détermination du prix d'acquisition. Si la loi pose clairement le principe selon lequel le prix est fixé en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte, en revanche aucune disposition de ce texte ne précisait – jusqu'à présent – la méthode d'évaluation qu'il convenait d'appliquer pour estimer la valeur de l'immeuble. Bien que ces lacunes aient suscité de vives inquiétudes au cours des débats parlementaires, l'article L. 219-7 n'avait pu être complété par le législateur en raison de l'application de l'article 40 de la Constitution qui limite le pouvoir d'initiative des parlementaires en matière financière. Aussi n'est-il pas surprenant que le Parlement ait habilité le gouvernement à procéder par ordonnance à la modification de la loi afin d'y inclure les dispositions nécessaires pour déterminer les modalités d'évaluation des biens, celles-ci ayant été fixées finalement par l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022.

Une première disposition détermine « la date de référence » prévue à l'article L. 322-2 du code de l'expropriation⁶, c'est-à-dire la date à laquelle se situe le juge de l'expropriation pour qualifier le bien de terrain à bâtir ou, pour les autres biens, pour déterminer l'usage effectif qui en était fait à cette date. La date de référence, à laquelle

3 C. urb., art. L. 219-7.

4 R. Hostiou, L'expropriation pour risques naturels, AJDA 2021, p. 1324. – R. Hostiou, L'expropriation pour risque naturel majeur prévisible : Quid de la prise en compte de l'érosion côtière ? in « Le juge administratif, le littoral et la mer après la loi ELAN », Actes de la journée d'étude du 17 octobre 2019, éditions LexisNexis, 2021, p. 83.

5 Article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

6 C. urb., art. L. 219-7-II.

est pris ainsi en considération l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers en vue de leur estimation, est ici la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan local d'urbanisme ou la carte communale et délimitant – en application de l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme – la zone exposée au recul du trait de côte dans laquelle il est situé. C'est à compter également de cette date que le droit de préemption s'applique de plein droit dans l'intégralité de la zone exposée à cet aléa à l'horizon de trente ans⁷ et que la commune ou l'EPCI compétent en matière d'urbanisme est autorisé à instituer ce droit de préemption, par délibération, sur tout ou partie de la zone exposée à ce même aléa à un horizon compris entre trente et cent ans⁸.

La date de référence n'est donc pas ici celle « à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation des sols, ou approuvant, révisant ou modifiant le plan local d'urbanisme et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien », ces dispositions étant applicables principalement au droit de préemption urbain et au droit de préemption dans les ZAD⁹. Il en résulte que le dernier acte relatif au PLU concernant la zone dans laquelle est situé le bien n'a pas pour effet d'entraîner une mise à jour de la date de référence.

Une deuxième règle détermine les modalités d'évaluation du prix¹⁰. A ce sujet, deux observations s'imposent.

Il faut préciser d'abord que ces dispositions ont un champ d'application étroitement circonscrit dans la mesure où elles ne s'appliquent en principe que pour fixer le prix d'un bien situé dans une zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans. L'ordonnance n'apporte aucune précision supplémentaire quant à la façon dont doit être appréciée la valeur des biens situés dans une zone exposée à ce phénomène naturel à une échéance comprise entre trente et cent ans. Pour ces derniers, les modalités spécifiques d'évaluation paraissent ainsi se restreindre à celles fixées à l'article L. 219-7-I lequel prévoit, rappelons-le, que le prix d'acquisition est fixé « en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte ». Faute de davantage d'indications, il y a tout lieu de penser que le juge de l'expropriation devrait dès lors se référer aux valeurs de référence pour des biens comparables situés dans la zone exposée à cet aléa, ce qui n'est pas sans inconvénient pour la puissance publique lorsque le marché immobilier n'a pas intégré les risques liés à l'érosion côtière, sauf à considérer que le juge de l'expropriation – qui reste tenu de prendre en compte l'espérance de vie réduite des biens – serait ici en droit d'appliquer un abattement par rapport au prix du marché pour tenir compte de la durée de jouissance limitée de l'immeuble.

Il faut préciser ensuite que pour les biens situés dans une zone exposée au recul du trait de côte à une échéance de trente ans, l'ordonnance définit de manière plus précise les modalités d'évaluation.

7 C. urb., art. L. 219-1 al. 4.

8 C. urb., art. L. 219-1 al. 5.

9 C. urb., art. L. 213-4. – V. R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, 6^{ème} éd., 2020, p. 855 et s.

10 C. urb., art. L. 219-7-III.

D'une part, l'article L. 219-7-III al. 1^{er} dispose que le prix « est fixé en priorité par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification et avec un niveau d'exposition similaire situés dans cette même zone », ce qui signifie que la juridiction de l'expropriation doit privilégier la méthode par comparaison, ces dispositions ayant ainsi pour effet de réduire quelque peu le pouvoir « souverain » dont dispose traditionnellement le juge pour adopter la méthode d'évaluation qui lui paraît la mieux appropriée à la nature du bien¹¹. Largement appliquée, cette méthode – qui consiste à déterminer la valeur vénale des immeubles en se référant aux « termes de comparaison » présentés par les parties ainsi que par le commissaire du gouvernement, à partir de transactions ayant pour objet des biens similaires¹² – est loin d'être dénuée d'intérêt : elle est, est-t-il dit parfois, « la plus sûre pour l'estimation d'un bien, car procédant de la réalité »¹³. Cette méthode paraît certes tout à fait pertinente lorsque les prix du marché immobilier ont effectivement anticipé la montée de la mer. Elle semble, en revanche, bien moins convaincante lorsque la majorité des transactions dans la zone exposée à cet aléa sont effectuées à des niveaux de prix qui n'intègrent pas la menace liée au recul du trait de côte, sauf à admettre que le juge de l'expropriation qui, selon les termes mêmes de la loi, doit « tenir compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte », serait autorisé dans ce dernier cas de figure à pratiquer une décote sur le prix du bien, laquelle serait calculée en fonction de la durée de vie de l'immeuble. Une application stricte de la méthode par comparaison risquerait en effet de rendre les acquisitions particulièrement onéreuses pour les collectivités locales lorsque les acheteurs sont disposés à payer le même prix un bien dont ils n'auront la jouissance que pour un temps réduit et un bien dont ils peuvent avoir l'usage *ad vitam æternam*.

D'autre part, il ressort de l'article L. 219-7-II al. 2 que la règle selon laquelle le prix « est fixé en priorité par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification et avec un niveau d'exposition similaire situés dans cette même zone » n'est pas absolue. Ainsi, lorsque ces références ne sont pas suffisantes, le prix est déterminé en priorité par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification situés hors de la zone exposée au recul du trait de côte dans laquelle il se situe. Autrement dit, le prix est alors fixé en prenant pour base le prix du marché « hors risque ».

Force est de constater néanmoins que pour tenir compte de la durée limitée restant à courir avant la disparition du bien, le juge de l'expropriation doit pratiquer un abattement sur la valeur de ces références qui représentent la valeur vénale du bien « hors risque ». Cet abattement peut, notamment, être déterminé par application d'une décote calculée « en fonction du temps écoulé depuis la première délimitation, en application de l'article L. 121-22-2, de la zone dans laquelle se situe le bien, rapporté à la durée totale prévisionnelle avant la disparition du bien à compter de cette première délimitation ». Ces règles mériteraient à coup sûr d'être précisées par le pouvoir réglementaire, celles-ci paraissant difficilement applicables en l'état, même s'il semble acquis que la valeur du bien diminue au fur et à mesure que l'échéance de la réalisation

11 Cass. Civ. 3^{ème}, 28 mars 1990, Sté Moulin-Barraux c/ Ville de Dôle : AJPI 1990, p. 693, obs. A. B.

12 R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, op. cit., p. 332 et pp. 363 et s.

13 CA Aix-en-Provence, 4 mars 2010, SCI Christale c/ Sté Marseille Habitat : JurisData n° 2010-004353.

du risque lié au recul du trait de côte se rapproche, la note de présentation du projet d'ordonnance ayant fait valoir en ce sens « qu'une décote proportionnelle à la durée de vie résiduelle prévisible peut être appliquée à la valeur du bien estimée hors zone d'exposition au recul du trait de côte ». Les modalités de fixation du prix de l'immeuble seraient ainsi fort différentes de celles retenues dans l'affaire dite du « Signal » où le législateur a admis le rachat du bien sinistré à hauteur de 70 % de sa valeur vénale hors prise en compte du risque alors que sa valeur était négative, ce qui est revenu en définitive à « indemniser » généreusement des biens menacés à court-terme.

B. Conséquences de l'annulation de la décision de préemption

L'ordonnance complète ensuite le régime juridique du droit de préemption en codifiant à l'article L. 219-11-1 les dispositions de l'article L. 213-11-1 qui déterminent – pour le droit de préemption urbain et le droit de préemption en ZAD – les conséquences de l'annulation de la décision de préemption lorsque cette censure intervient après la conclusion de la vente issue de processus de préemption, c'est-à-dire à un moment où le bien est déjà entré dans le patrimoine de la collectivité, avec le risque que cette dernière ait usé de l'immeuble dans des conditions qui peuvent rendre la décision illégale irréversible.

A propos des dispositions de l'article L. 219-11-1, on relèvera d'abord qu'elles sont identiques, dans une large mesure, à celles de l'article L. 213-11-1.

S'agissant de l'obligation pour le titulaire du droit de préemption de céder le bien illégalement préempté, l'ordonnance précise ainsi que lorsque la décision est annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative après que le transfert de propriété a été effectué, le titulaire du droit de préemption est tenu de proposer aux anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universels ou à titre universel l'acquisition du bien en priorité. Dans le cas où ces derniers ont renoncé expressément ou tacitement à l'acquisition dans les conditions mentionnées aux trois premiers alinéas de l'article L. 219-11-1, le titulaire 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. 219-6. Ces dernières dispositions n'ont pas cependant pour effet, rappelons-le, de limiter le droit de l'acquéreur évincé de prendre l'initiative en vue d'obtenir la rétrocession du bien en cause dans le cas de figure où son nom ne figurerait pas dans la déclaration d'intention d'aliéner¹⁴. Rappelons également que le Conseil d'État a posé une limite à la possibilité pour le juge administratif de prononcer les mesures d'exécution susvisées et cela alors même que cette restriction n'est nullement énoncée, de manière explicite, dans la loi. Ainsi, le juge administratif n'est pas tenu d'enjoindre à l'administration de céder le bien au vendeur ou à l'acquéreur évincé dans l'hypothèse où le rétablissement de la situation initiale – c'est-à-dire le retour du bien dans le patrimoine de l'une des parties à la vente initiale – est de nature à porter une atteinte « excessive » à l'intérêt général, cette atteinte devant être appréciée au regard de

14 CE, 28 septembre 2020, Ville Paris : n° 436978 ; Recueil Lebon, p. 323 ; JurisData n° 2020-015218 ; RD imm. 2020, n° 12, p. 663, note J.-F. Struillou ; JCP A, 9 novembre 2020, n° 45, 2293, note J.-G. Sorbara ; Dalloz act., 2 octobre 2020, obs. J.-M. Pastor ; AJDA 2020, p. 1823 ; La Semaine du droit, éd. G., 12 octobre 2020, n° 42, act. 1149 obs. L. Erstein ; JCP A, 5 octobre 2020, n° 40, act. 537, obs. L. Erstein ; JCP A, 2 novembre 2020, 2280, chron. O. Le Bot ; Dr. adm. 2020, n° 149 ; JCP G, 19 octobre 2020, 1180 ; Dr. adm., février 2021, n° 2, 1, chron. S. Hourson et Ariane Meynaud-Zeroual ; Defrénois, 28 janvier 2021, n° 5, p. 29, chron. J.-Ph. Meng. – V. aussi sur ce point, V. Villette, concl. sur CE, 28 septembre 2020, Ville de Paris : www.conseil-etat.fr/arianeweb.

l'ensemble des intérêts en présence¹⁵, c'est-à-dire en mettant en balance, d'une part, l'utilisation du bien préempté ou les travaux déjà effectués sur ce bien et, d'autre part, l'importance des limitations apportées aux droits des requérants.

Quant au prix auquel le titulaire du droit de préemption propose l'acquisition du bien, l'ordonnance reprend également les règles fixées en la matière pour le droit de préemption urbain et le droit de préemption dans les ZAD tout en les adaptant aux particularités du nouveau droit de préemption. Le prix proposé doit viser ici « 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 ». Autrement dit, l'immeuble litigieux doit être proposé à l'ancien propriétaire ou, le cas échéant, à l'acquéreur évincé, au prix figurant dans la déclaration d'intention d'aliéner et non pas à un prix nouveau correspondant à la valeur du bien au jour de son acquisition, des inflexions pouvant être apportées à ce principe dans le but d'éviter tout enrichissement injustifié de l'une des parties. 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. 219-7 » - et non « conformément aux règles mentionnées à l'article L. 213-4 » - lequel impose au juge de l'expropriation de tenir compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte¹⁶.

Enfin, ni les dispositions de la loi « Climat et résilience » ni celles de l'ordonnance ne paraissent envisager l'hypothèse où le titulaire du droit de préemption ne respecterait pas les obligations auxquelles il est tenu en application de l'article L. 219-11-1, c'est-à-dire ne proposerait pas à l'ancien propriétaire et, en cas de refus de ce dernier à l'acquéreur évincé l'acquisition du bien illégalement préempté. Dans cette situation, le « droit commun » prévoit explicitement que l'ancien propriétaire ou, le cas échéant, l'acquéreur évincé peut saisir le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages et intérêts contre le titulaire sur le fondement de l'article L. 213-12. Ainsi cette action peut être intentée lorsque la collectivité n'est pas tenue de céder le bien illégalement préempté, c'est-à-dire dans l'hypothèse où l'immeuble litigieux a été revendu, ou encore lorsque le retour du bien dans le patrimoine du vendeur ou de l'acquéreur évincé est de nature à porter une atteinte « excessive » à l'intérêt général. Dans l'une ou l'autre de ces situations, le bien ne paraît plus en état d'être cédé et, par conséquent, l'action de l'ancien propriétaire ou de l'acquéreur évincé se résout en dommages et intérêts. Pareillement, n'ont pas été reprises les autres dispositions de l'article L. 213-12 qui précisent que la renonciation de l'ancien propriétaire ou de l'acquéreur évincé à procéder à l'acquisition du bien à la suite d'une proposition du titulaire n'a pas pour effet de leur interdire de saisir le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages et intérêts contre le titulaire.

On constatera en deuxième lieu que l'ordonnance a fait le choix – on le voit – d'insérer les dispositions fixant les mesures qu'implique nécessairement l'annulation de la décision de préemption dans leur contexte normatif plutôt que de créer une passerelle – comme cela a été le cas pour le droit de préemption pour la protection de la ressource en eau¹⁷ – entre les dispositions communes au droit de préemption urbain et au droit de préemption dans les ZAD et le régime du droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte, et cela au moyen de la technique des renvois entre

15 Ibid.

16 V. supra.

17 C. urb., art. L. 218-10, lequel renvoie aux articles L. 213-11-1 et L. 213-12.

articles d'un même code. Si ce choix peut s'expliquer par la volonté de combiner accessibilité et intelligibilité de la norme en offrant directement aux usagers du code de l'urbanisme une vision plus complète de l'économie générale du champ juridique régissant le nouveau droit de préemption, mais aussi par le souci qu'apparaisse directement et clairement la règle susvisée selon laquelle le prix de cession de l'immeuble illégalement préempté doit être fixé « conformément aux règles mentionnées à l'article L. 219-7 », ce choix a pour contrepartie d'alourdir, une fois de plus, le code de l'urbanisme.

En guise de conclusion, on relèvera que l'ordonnance revient également sur les dispositions de la loi climat et résilience qui prévoyaient la suppression du droit de préemption commercial dans les zones dans lesquelles s'applique le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte. Le premier est désormais maintenu dans les zones dans lesquelles le second est instauré, sauf pour les aliénations à titre onéreux de terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 mètres carrés. Le maintien du droit de préemption sur les fonds commerciaux ou artisanaux dans les zones exposées au recul du trait de côte s'explique par le fait que cette prérogative ne s'applique pas sur le même type de transactions, sauf dans l'hypothèse où elle porte sur des terrains.

Jean-François Struillou