



HAL
open science

Défaut de justification, à la date de la préemption, de la réalité d'un projet. Quid du grief de dénaturation des faits devant le Conseil d'État ?

Jean-François Struillou

► To cite this version:

Jean-François Struillou. Défaut de justification, à la date de la préemption, de la réalité d'un projet. Quid du grief de dénaturation des faits devant le Conseil d'État ?. *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, 2023, 9, pp.467-469. hal-04370065

HAL Id: hal-04370065

<https://nantes-universite.hal.science/hal-04370065v1>

Submitted on 23 Sep 2024

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 justification, à la date de la préemption, de la réalité d'un projet. Quid du grief de dénaturation des faits devant le Conseil d'État ?

CE, 8 juin 2023, Métropole de Lyon : n° 469523 ; JurisData n° 2023-009809.

« (...) 1. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : " Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. "

2. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif de Lyon que, par un arrêté du 22 septembre 2022, le président de la Métropole de Lyon a fait usage du droit de préemption à l'occasion de l'aliénation d'un bien situé en rez-de-chaussée au 7 rue Gambetta à Vénissieux. Par une ordonnance du 23 novembre 2022, ce juge, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative par M. B..., acquéreur évincé et titulaire d'un bail commercial portant sur le bien préempté, a suspendu l'exécution de cette décision en tant qu'elle permet à la collectivité de disposer ou d'user du bien litigieux dans des conditions qui rendraient cette décision difficilement réversible. La Métropole de Lyon se pourvoit en cassation contre cette ordonnance.

3. Aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme : " Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. / Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé (...) ". Il résulte de ces dispositions que les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement exercer ce droit, d'une part, si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption.

4. En retenant comme propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision de préemption en litige le moyen tiré de ce que la Métropole de Lyon n'établissait pas la réalité du projet à la date de sa décision de préempter le bien, alors qu'il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis que celle-ci avait établi, par une délibération, un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat en vue de redynamiser l'offre commerciale du centre-ville de Vénissieux, puis avait identifié, par une autre délibération, le bien préempté comme faisant partie de ce périmètre d'intervention prioritaire, circonstances qu'au demeurant la décision de préemption mentionne, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a dénaturé les faits

de l'espèce. Il s'ensuit, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, que la Métropole de Lyon est fondée à demander l'annulation de l'ordonnance qu'elle attaque (...) ».

Observations.

Le contentieux de la préemption publique n'offre que très peu d'exemples dans lesquels le Conseil d'État, juge de cassation, annule une décision de justice pour « dénaturation des faits ». Aussi n'est-il pas inintéressant de rendre compte de l'arrêt ci-dessus reproduit aux termes duquel la Haute juridiction administrative considère que le juge des référés du Tribunal administratif de Toulouse a dénaturé les faits sur lesquels son ordonnance reposait en jugeant, à partir des pièces du dossier, que le moyen soulevé par le requérant et tiré de l'absence de réel projet d'aménagement, à la date de la décision de préemption, était de nature à faire sérieusement douter de la légalité de celle-ci¹.

Rappelons d'abord que pour qu'une décision de préemption soit légale, il faut non seulement qu'elle soit justifiée par un projet répondant à l'un des objets définis à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, mais aussi que la réalité dudit projet ressorte clairement des éléments du dossier, alors même que les caractéristiques précises de l'opération envisagée n'auraient pas été définies à cette date. Le contrôle juridictionnel exercé sur la base de ces exigences – lesquelles ont été fixées dans l'arrêt de principe « Meung-sur-Loire »² – amène inmanquablement les juges du fond, saisi d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension de la décision litigieuse, à vérifier si les faits de la cause tels qu'ils apparaissent dans le dossier sont de nature à établir la réalité du projet. L'office du juge administratif se limite à examiner ici si le projet affiché correspond bien aux intentions réelles de la collectivité, celui-ci n'étant plus habilité à rechercher si la préemption est justifiée par un « projet précis et certain »³. Ce dernier contrôle, jugé assez peu réaliste, rendait l'exercice du droit de préemption très difficile puisque dans la grande majorité des cas, la préemption est l'occasion de cristalliser un projet réellement

¹ TA Lyon, 23 novembre 2022, M. AB c/ Métropole de Lyon : n° 2208145 ; JurisData n° 2022-020336.

² CE, 7 mars 2008, Cne de Meung-sur-Loire : Rec. CE 2008, p. 97 ; BJDU 1/2008, p. 57, concl. L. Derepas, p. 62, obs. J.-C. B. ; JurisData n° 2008-073222 ; AJDA 2008, p. 1449, note J.-F. Struillou ; AJDA 2008, p. 556 ; Constr.-Urb. 2008, n° 84, note P. Cornille ; RD imm. 2008, p. 358, obs. P. Soler-Couteau ; JCP A 2 juin 2008, n° 23, 2141, note L. Benoit ; JCP N 28 mars 2008, n° 13, 336, obs. M.-C. Rouault ; RJDA 6/2008, n° 629, p. 624, obs. ; Defrénois 20/2008, p. 2317, chron. Ph. Benoit-Cattin ; JCP N 2009, n° 13, 1125, chron. D. Dutrieux ; DAUH 2009, p. 496, chron. J.-F. Struillou. – Cf. aussi T. Ginsburger, Le contrôle de la motivation et des motifs des décisions de préemption : l'assouplissement nécessaire et la tentation de la nécessité : Cah. centre de recherches administratives oct. 2009, n° 16, p. 63.

³ CE, 15 déc. 2004, Cne de Saint-Hilaire-La-Gravelle : Rec. CE 2004, tables, p. 825 ; BJDU 1/2005, p. 39, concl. J.-H. Stahl, p. 42, obs. J.-C. B. ; RD imm. 2005, p. 146, obs. P. Soler-Couteaux ; DAUH 2005, n° 9, p. 470 ; chron. J.-F. Struillou – V. aussi, CE, 25 juill. 1986, Lebouc : Rec. CE 1986, p. 218 ; AJDA 1986, p. 712, concl. J.-C. Bonichot ; JCP G 1987, II, n° 20758, note F. Bouyssou ; D. 1987, jurispr. p. 52, note Ph. Terneyre ; Dr. adm. 1986, n° 534 ; RD imm. 1986, p. 453, chron. Y. Gaudemet, D. Labetoulle.

envisagé par la collectivité mais non encore élaboré au plan technique ou administratif⁴.

Les modalités d'exercice du contrôle ainsi systématisé dans l'arrêt « Meung-sur-Loire » montrent, à l'évidence, que les questions de fait sont étroitement imbriquées dans celles de droit, les premières n'étant en rien extérieures aux secondes. Une décision de préemption ne peut être juridiquement fondée que sur des faits qui sont de nature à justifier la réalité du projet, c'est-à-dire à attester de l'intention réelle de la collectivité de mener à bien l'opération en vue de laquelle le droit de préemption a été utilisé, l'absence de ces faits empêchant la décision de correspondre au droit. C'est ainsi que dans l'affaire rapportée, le juge des référés – saisi par l'acquéreur évincé d'une demande de suspension de la décision par laquelle le président de la Métropole de Lyon avait préempté un local commercial dans lequel il exploitait un restaurant – avait constaté, à partir des éléments qui lui étaient soumis, qu'à la date à laquelle la décision litigieuse avait été prise, la Métropole de Lyon ne justifiait pas de la réalité d'un projet d'aménagement urbain. Le juge de l'urgence avait, par conséquent, ordonné la suspension de la décision au motif qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de l'absence de réel projet à la date de ladite décision était de nature à faire douter sérieusement de sa légalité. Cette ordonnance a fait l'objet néanmoins d'un pourvoi en cassation qui a donné lieu à l'arrêt rapporté. Le pourvoi, qui contestait le bien-fondé de l'ordonnance attaquée, faisait valoir principalement que le juge des référés avait dénaturé les faits de la cause en jugeant que la réalité du projet n'était pas établie.

Le moyen ainsi soulevé n'est pas sans attirer l'attention, une fois de plus, sur une question délicate, celle de savoir quelle est l'étendue du contrôle exercé par le Conseil d'État sur l'appréciation portée par la juridiction du fond sur les faits. Il est admis, certes, en application d'une jurisprudence aussi ancienne que constante, qu'il appartient aux juges du fond d'apprécier souverainement les faits qui lui sont soumis⁵, cette appréciation étant en principe « insusceptible de discussion » devant le juge de cassation dont la mission est de juger, non les litiges, mais les jugements. L'idée sous-jacente à cette règle est d'assurer le respect de la distinction essentielle entre le fait et le droit : le Conseil d'État n'étant pas un troisième degré de juridiction, les faits de la cause sont souverainement appréciés par les juges du fond, la Haute juridiction administrative n'en ayant pas le contrôle. Cette configuration juridique marque ainsi, nous dit-on, l'autonomie du recours en cassation et la différencie nettement du recours pour excès de pouvoir.

Néanmoins, il serait hasardeux de considérer qu'avec le recours en cassation, tout contrôle des faits ait disparu, le Conseil d'État ayant forgé de toutes pièces plusieurs hypothèses dans lesquelles il se reconnaît le pouvoir de les censurer, en particulier, lorsqu'il apparaît que les juges du fond ont dénaturé les faits sur lesquels leur décision repose⁶. Cette création singulière du droit public que ne connaît pas la Cour de cassation – laquelle s'est toujours refusée à exercer un contrôle quelconque

⁴ V. en ce sens, Conseil d'Etat, Le droit de préemption, La Documentation française, p. 45. – L. Derepas, concl. sur CE, 7 mars 2008, Cne de Meung-sur-Loire : BJDU 1/2008, p. 57.

⁵ CE, section, 2 février 1945, Moineau : Rec. p. 27 ; D. 1945, II, p. 269, note C.-A. Colliard.

⁶ CE, assemblée, 4 janvier 1952, Docteur Simon : Rec. p. 13, concl. M. Letourneur.

sur l'interprétation donnée par les tribunaux aux faits dont ils étaient saisis⁷ – révèle également en creux les réticences de la Haute juridiction administrative à abandonner totalement l'appréciation des faits aux juges du fond, c'est-à-dire à laisser ces derniers entièrement libres, sous couvert d'interprétation, de donner aux circonstances de l'affaire un sens erroné.

Fort de ces règles, le Conseil d'État, dans l'arrêt rapporté, n'a pas hésité à accueillir le moyen soulevé par la Métropole de Lyon.

La mise en perspective de ces deux décisions de justice, riche d'enseignements, donne à constater, tout d'abord, le fossé qui à partir des mêmes faits peut exister entre deux analyses – diamétralement opposées – d'un même dossier. La première, celle du juge des référés, avait conduit à admettre que les pièces du dossier ne permettaient pas d'établir la réalité du projet d'aménagement invoqué par la collectivité et que, par conséquent, il y avait lieu de faire droit à la demande de suspension de la décision attaquée. Quant à la seconde, elle amène à une conclusion opposée puisque le Conseil d'État estime, à l'inverse, que les faits sur lesquels le juge de l'urgence s'est fondé pour asseoir son ordonnance étaient, contrairement à ce que ce dernier affirmait, de nature à établir – « nettement », selon les conclusions du rapporteur public⁸ – la réalité du projet invoqué par la collectivité. Les juges de cassation soulignent en effet qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge de l'urgence que la Métropole de Lyon avait établi, par délibération, un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat en vue de redynamiser l'offre commerciale du centre-ville de Vénissieux, puis avait identifié, par une autre délibération, le bien préempté comme faisant partie de ce périmètre d'intervention prioritaire, ces éléments étant, à eux seuls, de nature à établir l'intention réelle de l'intercommunalité de mettre en œuvre le projet en cause. L'intention de la collectivité de réaliser l'opération paraissait ainsi résulter de son insertion dans une politique publique dont elle était l'une des manifestations. Le rapporteur public faisait également valoir que la réalité du projet dont s'agit ressortait d'un autre élément du dossier, à savoir de la circonstance qu'un « comité de pilotage de ce projet avait été mis en place en 2019 » et qu'une « étude commerciale avait été conduite en 2021, qui concluait à la nécessité de limiter la vacance et l'appauvrissement de l'offre marchande du centre-ville et de la réorientation vers une offre "diversifiée et de qualité" ». Les juges de cassation estiment, en conséquence, que le juge des référés a dénaturé les faits de l'espèce et qu'il y a donc lieu d'annuler l'ordonnance attaquée.

Si l'arrêt donne ainsi à constater que le contrôle de la « dénaturation » laisse – et ce sans surprise aucune, compte tenu de sa nature même – une place non négligeable à la subjectivité du juge, la solution retenue permet parallèlement de faire le point en ce qui concerne l'intensité du contrôle des faits dans le recours en cassation. On s'aperçoit que dans certains arrêts, le Conseil d'État se contente de vérifier si les faits sur lesquels s'est basée la juridiction du fond sont matériellement exacts. Ainsi, dans une autre affaire, après avoir constaté que la Cour administrative d'appel s'était

⁷ J. Voulet, Le grief de dénaturation devant la Cour de cassation, JCP 1971, I, 2410.

⁸ T. Janicot, concl. sur CE, 8 juin 2023, Métropole de Lyon : n° 469523.

fondée sur une délibération du 23 mai 2011 pour décider que la réalisation du projet était susceptible d'intégrer la parcelle préemptée – ce dont elle avait déduit que la commune justifiait sur cette parcelle d'un projet réel – le Conseil d'État a considéré, au contraire, que la Cour avait dénaturé les faits de la cause dans la mesure où il ressortait des schémas annexés à la délibération susvisée que la parcelle préemptée n'était pas celle sur laquelle devait être implanté le projet, mais un autre terrain situé à l'extrémité opposé de l'ensemble de parcelles bâties, dénommé « îlot du Moulin », pour lequel la collectivité avait engagé une opération de réhabilitation⁹. L'arrêt rapporté montre ici que le contrôle de cassation peut aller plus loin et que le Conseil d'État ne se borne pas à examiner uniquement s'il existe une concordance des faits tels qu'ils ressortent des pièces du dossier et des faits tels qu'ils sont présentés dans la décision incriminée, les juges de cassation étant amenés à vérifier également si des faits considérés comme matériellement exacts sont de nature ou non à établir la réalité du projet.

Il faut enfin observer qu'on se trouve là en présence d'une jurisprudence, non pas de principe, mais d'exception. C'est par exception au principe de l'appréciation souveraine des faits par la juridiction du fond que le Conseil d'État se reconnaît le pouvoir de casser en cas de dénaturation des faits. Il s'agit là, en outre, d'une jurisprudence qui défie, en vérité, toute tentative de systématisation. La formule jurisprudentielle de « dénaturation », comme bien d'autres formules dégagées par le Conseil d'État, garde dans le contentieux de la préemption publique, comme dans les autres contentieux, « une large plasticité », et si des solutions d'espèce l'illustrent déjà ou doivent l'illustrer dans l'avenir, elles n'en n'épuisent jamais le contenu ni la marge d'appréciation qualitative qu'elle comporte irréductiblement. Domine ici l'empirisme, l'appréciation subjective, intuitive du Conseil d'État, celui-ci se réservant expressément le pouvoir de déterminer lui-même dans chaque cas si la juridiction a ou non dénaturé les faits qui lui étaient soumis. En d'autres termes, la notion jurisprudentielle est ce que la juridiction suprême veut qu'elle soit, selon que les juges du Palais Royal estiment devoir ou non exercer son contrôle sur les faits de la cause.

Reste alors à se demander à quoi sert la notion de « dénaturation » qui peut apparaître *in fine* comme ce que le doyen Vedel a appelé une « notion fonctionnelle »¹⁰. Quelle est l'explication réelle de la limite ainsi tracée au pouvoir souverain des juges du fait ? Si l'on applique les idées du professeur Marty¹¹, *mutatis mutandis*, la jurisprudence de la dénaturation trouve – très certainement – son inspiration fondamentale et son explication essentielle dans le « pouvoir disciplinaire » du Conseil d'État, celui-ci ne pouvant tolérer que les juges du fond abusent de leur pouvoir souverain, c'est-à-dire commettent des erreurs flagrantes en ce qui concerne la matérialité des faits ou l'appréciation qui en est donnée. N'empêche qu'au-delà de cette explication, la jurisprudence de la dénaturation est aussi, selon toute vraisemblance, un moyen habile pour le Conseil d'État – « juge-

⁹ CE, 26 octobre 2017, M. A. c/ Cne de Gennes : n° 401366.

¹⁰ G. Vedel, La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative, JCP 1950, I, 851.

¹¹ G. Marty, La distinction du droit et du droit, Toulouse, 1929.

administrateur »¹² – de s’assurer la maîtrise de la vie administrative, de s’ériger en « superviseur » de la façon dont le droit de préemption a été exercé, cette technique subtile de contrôle lui permettant non pas seulement de vérifier – *stricto sensu* – la matérialité des faits et l’interprétation qui en est donnée mais aussi de « s’immiscer dans les rouages, les exigences et les préoccupations de l’action administrative »¹³ et de tenir compte desdites exigences et préoccupations, quitte à faire prévaloir, sans le dire explicitement, les nécessités de l’action administrative sur les droits et intérêts privés.

Jean-François Struillou

¹² R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^{ème} éd., 2008, p. 9.

¹³ P. Pacteau, *Vicissitudes (et vérification... ?) de l’adage « juger l’administration, c’est encore administrer »*, in *Mélanges en l’honneur de Franck Moderne*, Mouvement du droit public, Dalloz, 2004, spéc. p. 324.