



HAL
open science

Contrôle juridictionnel du bien-fondé d'une décision de préemption prise en vue de l'hébergement de réfugiés Ukrainiens

Jean-François Struillou

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou. Contrôle juridictionnel du bien-fondé d'une décision de préemption prise en vue de l'hébergement de réfugiés Ukrainiens. *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, 2023, 12. hal-04370080

HAL Id: hal-04370080

<https://nantes-universite.hal.science/hal-04370080v1>

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.

Contrôle juridictionnel du bien-fondé d'une décision de préemption prise en vue de l'hébergement de réfugiés Ukrainiens

CE, ch. réunies, 13 octobre 2023, Commune de Cannes, n° 468694 : Rec. tables (à paraître).

« (...) 2. 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, à préserver la qualité de la ressource en eau et à permettre l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, 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. (...) ". Aux termes du premier alinéa de l'article L. 300-1 du même code, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée : " Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser " .

3. Il résulte des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme cités ci-dessus que, pour exercer légalement ce droit, les collectivités titulaires du droit de préemption urbain doivent, d'une part, justifier, 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, faire apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption . En outre, la mise en œuvre de ce droit doit répondre à un intérêt général suffisant.

4. En premier lieu, pour l'application de ces dispositions, l'hébergement de personnes déplacées en provenance d'Ukraine et bénéficiaires de la protection temporaire instituée, compte tenu du constat d'afflux massif de ces personnes opéré par la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 visée ci-dessus, en application de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, peut être regardé comme s'inscrivant dans une politique locale de l'habitat et comme constituant une action ou une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Par suite, 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 le motif de la préemption , destinée à permettre à la commune de disposer de locaux pour l'hébergement des personnes déplacées en provenance d'Ukraine, ne constituait pas une action ou une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, le juge des référés du tribunal administratif a commis une erreur de droit.

5. En second lieu, il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif qu'à la date de la décision en litige, la commune de Cannes avait, avec le centre communal d'action sociale, engagé une démarche d'ensemble visant à l'hébergement de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, se traduisant en particulier par l'accompagnement de sept cent quatre-vingt-cinq personnes pour permettre leur hébergement dans le secteur privé, l'hébergement de quatre-vingt-douze personnes dans des locaux relevant du patrimoine immobilier de la commune, la transformation de la maison des associations en centre et foyer d'accueil ou encore la préemption d'un immeuble situé 6, rue Mirmont, pour l'accueil de ces personnes. Par suite, le juge des référés du tribunal administratif a entaché son ordonnance de dénaturation en estimant propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision de préemption litigieuse le moyen tiré de ce que la commune de Cannes ne justifiait pas, à la date de cette décision, de la réalité d'un projet.

6. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, la commune de Cannes est fondée à demander l'annulation de l'ordonnance qu'elle attaque. (...) ».

Observations.

L'affaire dont il est ici question attire l'attention, une fois de plus, sur les difficultés d'interprétation que soulèvent les dispositions combinées des articles L. 210-1 et L. 300-1 du Code de l'urbanisme, lesquelles subordonnent l'exercice du droit de préemption urbain à la réalisation, dans l'intérêt général, d'une opération ou d'une action d'aménagement ayant pour objet la mise en œuvre d'une « politique locale de l'habitat ». Si l'arrêt ci-dessus reproduit permet d'illustrer ainsi – à l'instar de deux décisions récentes du Conseil d'État¹ – les divergences d'appréciation dont ces dispositions peuvent faire l'objet devant les juridictions administratives, il apporte aussi et surtout quelque éclaircissement quant à la portée du contrôle exercé par le Conseil d'État, juge de cassation, sur les éléments de droit et de fait qui conditionnent la légalité de la décision de préemption.

Rappelons d'abord que par un arrêté du 18 août 2022, le maire de Cannes avait décidé d'exercer le droit de préemption sur un immeuble de six appartements pour des considérations humanitaires, celles de permettre à la commune de disposer de locaux pour l'hébergement de personnes déplacées en provenance de l'Ukraine. Comme c'est souvent le cas, la raréfaction des opportunités foncières dans un contexte immobilier tendu a conduit l'acquéreur pressenti à exercer un recours pour excès de pouvoir contre cette décision, lequel était accompagné d'une demande suspension de l'acte litigieux. Par une ordonnance en date du 20 octobre 2022, le juge des référés du Tribunal administratif de Nice a fait droit à cette demande, après avoir décidé qu'étaient propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée les moyens tirés, d'une part, de ce que le motif avancé pour justifier la préemption ne correspondait en rien à une action d'aménagement répondant aux objets légaux et, d'autre part, de l'absence de justification par la commune de la réalité d'un projet en vue duquel le

¹ CE, chambres réunies, 30 Juin 2023, Sté MJ Développement - Immobilier et Investissement : n° 468543 et CE, Ch. réunies, 30 juin 2023, M. H. c/ Cne de Vincennes, n° 464324 : Rec. Tables (à paraître) ; RDI 2023, note J.-F. Struillou (à paraître).

droit de préemption avait été mis en œuvre. La commune de Cannes a formé un pourvoi en cassation contre cette ordonnance, lequel a donné lieu à l'arrêt rapporté.

A. Conformité du projet aux objectifs légaux

Le premier grief soulevé par le pourvoi faisait valoir que le juge des référés avait commis une erreur de droit en estimant que le projet de la commune ne présentait pas, par lui-même, le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement ayant pour objet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat. Sans hésitation aucune, le Conseil d'État accueille ce moyen en décidant, contrairement au juge du premier degré, que le motif de la préemption pouvait être regardé comme s'inscrivant dans une politique locale de l'habitat et comme constituant une action ou une opération d'aménagement au sens de la loi. Cette solution appelle plusieurs observations.

Le Conseil d'État était appelé à déterminer si l'opération envisagée était de nature, en elle-même, à justifier l'exercice du droit de préemption et, ainsi, à contrôler la qualification juridique de cette opération par le juge des référés, c'est-à-dire à vérifier si le projet litigieux pouvait ou non être classé dans la catégorie juridique « des actions ou opérations » ayant « pour objet de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat ». À cette fin, les juges de cassation se sont fondés sur un raisonnement quelque peu inhabituel qui mérite d'être relevé. Certes, pour le Conseil d'État, il va de soi que la préemption a pour objet la concrétisation d'une politique locale de l'habitat dès lors qu'il revient à celle-ci, en application des articles L. 302-1 à L. 302-9 du Code de la construction et de l'habitation, de définir et de mettre en œuvre des objectifs, des principes et des actions visant à répondre aux besoins de la population non pas seulement en matière de logement, mais aussi en matière d'hébergement² et qu'en outre la préemption était exigée par l'existence sur le territoire communal d'un flux de personnes déplacées en provenance de l'Ukraine. Reste que pour consolider ce raisonnement, le Conseil d'État s'appuie parallèlement sur le contexte juridique particulier dans lequel la décision a été prise, les visas et les motifs de l'arrêt ne manquant pas de préciser que les réfugiés ukrainiens bénéficient désormais d'une protection temporaire en application de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022, celle-ci ayant été prise sur la base de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2021³. On voit par là que si l'exercice du droit de préemption s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre d'une « politique locale de l'habitat », c'est aussi parce qu'il contribue à l'application d'une décision européenne – prise après que le Conseil de l'Union européenne ait constaté l'afflux massif d'Ukrainiens ayant fui l'invasion russe – qui octroie à ces réfugiés une protection internationale immédiate, accompagnée d'un certain nombre de droits, notamment en termes d'hébergement.

La solution retenue, qui permet au juge de cassation de garder la maîtrise de la définition des règles en cause, est loin d'être inintéressante. Elle permet au Conseil d'État d'écarter l'interprétation du juge des référés – considérée comme par trop stricte

² V. également en ce sens, J. Lessi, concl. sur CE, 2 novembre 2015, Cne de Choisy-le-Roy, n° 374957 ; BJDU 1/2016, p. 52.

³ Directive relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

au regard de l'évolution du contexte social et juridique – et, ainsi, d'éviter que la jurisprudence administrative ne vienne entraver l'exercice du droit de préemption dans un domaine où l'utilisation de cette prérogative peut contribuer à assurer le respect des engagements de la France. On ne saurait, d'un côté, introduire dans le droit positif une protection au bénéfice de ces personnes et, de l'autre, refuser de trouver un quelconque intérêt général aux projets contribuant à assurer cette même protection.

Enfin, de manière plus générale, l'arrêt met parfaitement en lumière les interactions inévitables, par l'intermédiaire du juge, de la règle de droit avec le contexte factuel et juridique qui l'entoure. Dès lors que ce contexte est en perpétuelle évolution, qu'il apporte des changements, engendre de nouvelles conditions, de nouveaux buts et de nouveaux droits, le Conseil d'État n'hésite pas à considérer qu'il entre dans l'office du juge administratif de formuler une interprétation de la règle capable de traiter de ces transformations, seule cette façon de faire étant de nature à garantir la pertinence du régime de la préemption au regard du présent. Ce sont ces mêmes raisons qui ont conduit ici les juges du Palais Royal à faire preuve de souplesse ou, en d'autres termes, « d'une certaine plasticité mue par le pragmatisme »⁴, dans l'interprétation de la notion « d'action ou opération d'aménagement », et cela en décidant que le projet visant à créer seulement quelques places d'hébergement dans un immeuble composé de six appartements entièrement meublés et équipés était suffisant pour caractériser « une action d'aménagement » mettant en œuvre une politique locale de l'habitat au sens de l'article L. 300-1 susvisé. Cette politique jurisprudentielle, qui a pour effet d'étendre une fois de plus les motifs en vue desquels le droit de préemption peut être exercé, s'inscrit, elle aussi, dans un mouvement profond, continu et, sans doute inachevé, le renforcement de cette technique et la banalisation de son utilisation⁵.

B. Réalité du projet

Un second grief invitait le Conseil d'État à vérifier si le juge des référés n'avait pas entaché son ordonnance de dénaturation en estimant propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision le moyen tiré de ce que la commune ne justifiait pas, à la date de cette décision, de la réalité du projet en cause. On sait que la Haute juridiction administrative, appelée à se prononcer sur le bien-fondé d'une ordonnance de référé-suspension, peut exercer un contrôle dit de « dénaturation » portant sur les faits de la cause en litige, cet examen lui permettant de rechercher s'il y a eu en quelque sorte « erreur manifeste dans l'interprétation des circonstances de l'espèce »⁶. Cette création singulière du droit public que ne connaît pas la Cour de cassation⁷ révèle, au demeurant, les réticences de la Haute juridiction administrative à

⁴ M. Le Coq, concl. sur CE, ch. réunies, 13 octobre 2023, Commune de Cannes, n° 468694.

⁵ J.-F. Struillou, Les transformations de la question foncière. Droit de préemption et liberté contractuelle : Études foncières nov.-déc. 2002, n° 100, p. 43. – F. Bouyssou, L'hypertrophie des droits de préemption : Études foncières juill.-août 2006, n° 122, p. 35. – J.-Ph. Meng, La prolifération des droits de préemption publics : Defrénois 15 mars 2018, n° 11, p. 15.

⁶ M. Guyomar et B. Seiller, Contentieux administratif, Dalloz, 6ème éd., 2021, n° 199, p. 93. – CE, assemblée, 4 janvier 1952, Docteur Simon : Rec. p. 13, concl. M. Letourneur

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

abandonner totalement l'appréciation des circonstances aux juges du fond, c'est-à-dire à laisser ces derniers entièrement libres, sous couvert d'interprétation, de donner aux faits de l'espèce un sens erroné.

Le contentieux de la préemption n'offre néanmoins que très peu d'exemples dans lesquels le Conseil d'État, juge de cassation, annule une décision de justice pour ce motif⁸. Il s'agit là, nous dit-on, d'un contrôle qui ne serait utilisé qu'avec beaucoup de parcimonie « pour censurer les cas d'errance flagrante des juges du fond »⁹. Aussi n'est-il pas inintéressant de rendre compte de notre arrêt qui, après une décision du 8 juin dernier¹⁰, prononce la cassation de l'ordonnance attaquée sur le moyen tiré de la dénaturation des faits.

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 par la loi¹¹, 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 – fixées dans l'arrêt de principe « Meung-sur-Loire »¹² – 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 effectivement de nature à établir la « réalité du projet », lesdits juges devant impérativement rapprocher les faits et le droit pour trancher le litige sur la base de cette notion éminemment factuelle. Aussi, une décision de préemption ne peut-elle 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 droit¹³.

Dans l'affaire rapportée, le juge des référés avait constaté, à partir des éléments qui lui étaient soumis, qu'à la date de la décision litigieuse, la commune ne justifiait pas de la réalité d'un projet d'aménagement urbain et que, par conséquent, en l'état de l'instruction, le moyen tiré de l'absence de réel projet était de nature à faire douter

⁸ CE, 8 juin 2023, Métropole de Lyon : n° 469523 ; JurisData n° 2023-009809. – V. J.-F. 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 ?, RDI 2023, p. 467.

⁹ M. Guyomar et B. Seiller, Contentieux administratif, Dalloz, 6^{ème} éd., 2021, n° 199, p. 93.

¹⁰ CE, 8 juin 2023, Métropole de Lyon : n° 469523, précité.

¹¹ V. supra.

¹² CE, 7 mars 2008, Cne de Meung-sur-Loire : Rec. CE 2008, p. 97 ; BJD 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.

¹³ V. sur cette jurisprudence, R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, 6^{ème} éd., 2020, p. 597 et s.

sérieusement de sa légalité. C'est à une conclusion diamétralement opposée que parvient le Conseil d'État qui fait valoir, au contraire, qu'à la date de la décision en litige, « la commune de Cannes avait, avec le centre communal d'action sociale, engagé une démarche d'ensemble visant à l'hébergement de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, se traduisant en particulier par l'accompagnement de sept cent quatre-vingt-cinq personnes pour permettre leur hébergement dans le secteur privé, l'hébergement de quatre-vingt-douze personnes dans des locaux relevant du patrimoine immobilier de la commune, la transformation de la maison des associations en centre et foyer d'accueil ou encore la préemption d'un immeuble situé 6, rue Mirmont, pour l'accueil de ces personnes » et qu'en statuant comme il l'avait fait, le juge des référés avait par conséquent dénaturé les faits de l'espèce. Le contrôle de la « réalité du projet » laisse ainsi – et ce sans surprise aucune, compte tenu de la nature même de cette exigence jurisprudentielle – une place non négligeable à la subjectivité du juge.

On retiendra surtout qu'en refusant d'abandonner tout contrôle sur la « réalité du projet », le Conseil d'État entend avant tout conserver le pouvoir de s'opposer à toute velléité « déviationniste » du juge du premier degré qui viserait à faire prévaloir une conception impérialiste du droit de propriété et de la liberté contractuelle, susceptible de faire obstacle au développement de l'interventionnisme public¹⁴. Autrement dit, il s'agit là d'une façon habile de « garder la main » sur une notion pour le moins malléable, le contrôle des juges de cassation se montrant d'autant plus sourcilleux en la matière que l'objet de la préemption ainsi que la nature des intérêts concernés sont fortement valorisés et dépassent le cadre local. C'est le cas, on le voit, lorsque la préemption répond à des considérations humanitaires et qu'elle s'inscrit dans un cadre national de mise en œuvre d'une protection temporaire accordée aux réfugiés de l'Ukraine, au titre du droit de l'Union européenne.

Jean-François Struillou

¹⁴ V. également en ce sens, s'agissant de la théorie du bilan, R. Hostiou, Le Conseil d'État juge de cassation : appréciation souveraine des faits et qualification juridique dans le contentieux de la déclaration d'utilité publique, D. 1999, jurispr. p. 101.