

## **Légalité de la décision de préemption à un prix inférieur. Quid de l'omission d'une forme obligatoire ?**

L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon, ci-dessus publié, soulève la question du formalisme de la décision de préemption, sous un angle jusqu'ici inexploré.

Le maire de Charvieu-Chavagneux avait, par arrêté en date du 14 février 2017, décidé de préempter une parcelle à un prix inférieur à celui indiqué dans la déclaration d'intention d'aliéner en vue d'y réaliser un parking comportant trente-neuf places de stationnement. Dans ce cas de figure, les dispositions de l'article R. 213-8 du code de l'urbanisme exigent du titulaire du droit de préemption que celui-ci mentionne, dans la décision, son intention, à défaut d'acceptation par le vendeur de l'offre de la commune, de faire fixer le prix du bien par le juge de l'expropriation. Notre arrêt décide que, néanmoins, la circonstance que cette mention obligatoire ait été omise par le maire n'est pas de nature à entacher d'illégalité la décision litigieuse. La Cour administrative d'appel refuse ainsi d'annuler impitoyablement toute décision de préemption qui n'aurait pas été précédée de toutes les formes légales.

Qu'il s'agisse de la règle en cause ou de sa sanction, plusieurs enseignements peuvent être tirés de la solution retenue.

### **A. L'obligation d'informer le vendeur quant au déroulement de la procédure**

L'arrêt montre tout d'abord que les différents aspects de la forme d'une décision de préemption – lesquels visent l'écrit, l'instrumentum, le document dont la rédaction est le terme du processus d'élaboration de la décision – ne concernent pas seulement la date, les visas, la motivation, la formule exécutoire par laquelle il est décidé d'acquérir le bien et la signature. Dans deux hypothèses spécifiques, visées par la réglementation, la décision doit faire apparaître l'offre du titulaire du droit de préemption d'acquérir le bien à un prix qu'il propose mais également son intention, à défaut d'acceptation de cette offre, de faire fixer le prix par le juge de l'expropriation. Il résulte des termes mêmes des articles R. 213-8 et R. 213-9 du code de l'urbanisme que le titulaire est tenu de respecter cette forme lorsqu'il décide de faire une contre-proposition de prix, soit parce qu'il n'est pas d'accord sur le montant du prix tel qu'il figure dans la déclaration d'intention d'aliéner, soit parce que la déclaration ne comporte pas de prix mais une simple estimation de la valeur vénale de l'immeuble. Les dispositions susvisées ne s'imposent pas en revanche lorsque la collectivité décide de préempter le bien aux prix et conditions notifiés, le juge de l'expropriation ne pouvant ici être saisi.

Il s'agit là, à n'en pas douter, d'une règle qui présente un intérêt certain pour le vendeur. À l'obligation d'informer ce dernier de la possibilité pour le titulaire du droit de préemption de saisir le juge de l'expropriation, en cas de désaccord sur le prix, correspond la volonté de faire en sorte qu'à ce stade de la procédure le vendeur ait connaissance des réponses qu'il peut faire à la collectivité lorsqu'une contre-proposition de prix lui est notifiée, à savoir : renoncer à la vente, accepter le prix proposé ou maintenir sa propre proposition initiale et, sauf à ce que le titulaire revienne sur son offre, accepter le recours au juge de l'expropriation<sup>1</sup>. Cette règle de forme paraît d'autant plus essentielle que son omission risque – comme le montre de manière éclatante l'arrêt<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> C. urb., art. R. 213-10.

<sup>2</sup> V. supra.

– d’induire en erreur ledit vendeur, et ce en lui laissant entendre qu’il n’a d’autres choix que ceux de renoncer à la vente ou d’accepter la contre-proposition de prix.

N’empêche que les dispositions de l’article R. 213-8 restent empreintes d’une certaine ambiguïté, le titulaire n’étant pas tenu d’informer le vendeur, de manière complète et précise, du choix des décisions que ce dernier peut prendre en réponse à la contre-proposition de prix. Ces règles se bornent en effet à imposer au titulaire de notifier au propriétaire « son offre d’acquérir à un prix proposé par lui et, à défaut d’acceptation de cette offre, son intention de faire fixer le prix du bien par la juridiction compétente en matière d’expropriation ». Il appartient alors au vendeur d’en conclure qu’il a la possibilité soit de renoncer à la vente, soit d’accepter la proposition du titulaire, soit de maintenir le prix initial et d’accepter que le prix soit fixé par le juge de l’expropriation.

La transparence du processus de préemption, comme le respect des droits du vendeur gagneraient, à coup sûr, si la réglementation imposait que la notification de la décision reproduise en caractères apparents les dispositions de l’article R. 213-10 du code de l’urbanisme, lesquelles exposent avec une parfaite clarté l’éventail des décisions que le vendeur peut notifier au titulaire en réponse à une offre de prix différent<sup>3</sup>. Une réforme en ce sens contribuerait à dissiper « le mystère administratif », à faire en sorte que le déroulement de la procédure soit davantage connu et compris des personnes directement concernées. Comme le souligne avec justesse le professeur Jean Rivero, « si l’on a pris la peine d’expliquer à l’homme le pourquoi et le comment de ce qui lui est imposé, sa liberté et sa raison entreront en jeu ; elles sont, pour l’action, des auxiliaires plus féconds que la hargne ou la semi-hébétude née de la contemplation d’un imprimé rédigé dans une langue apparemment étrangère »<sup>4</sup>.

Une évolution de la réglementation en ce sens paraît également justifiée au regard de l’ampleur de l’atteinte qui est ici apportée au droit, tel qu’il est défini par le code civil, du propriétaire de disposer librement de son bien. Fréquemment présentée comme une atteinte bénigne au droit de propriété, la préemption s’avère, on le voit, des plus contraignante pour le vendeur lorsque celui-ci se voit imposer un prix de vente par la collectivité. Dans cette hypothèse où le titulaire décide de faire une contre-proposition de prix puis, avec l’accord du vendeur, décide de saisir le juge de l’expropriation, non seulement l’évaluation judiciaire du prix risque d’être inférieur au prix convenu avec l’acquéreur initial, mais encore celle-ci a pour effet de lier le vendeur, cette procédure ayant pour autre inconvénient de retarder d’une manière non négligeable la réalisation de la vente.

#### **B. La neutralisation du vice de forme**

Il reste maintenant à déterminer quelle importance le juge administratif attribue à l’obligation de mentionner sur la décision la possibilité pour la collectivité de saisir le juge de l’expropriation en cas de désaccord sur le prix. Autrement dit, l’omission de cette exigence formelle est-elle ou non de nature à entraîner, à tout coup, l’annulation de la décision pour illégalité externe ? Il s’agit là de savoir si, en la matière, le juge de l’excès de pouvoir fait preuve ou non d’un formalisme strict de nature à renforcer les

---

<sup>3</sup> Comp. s’agissant de la notification des offres de l’expropriant (C. expr., art. R. 311-5 et R. 311-9).

<sup>4</sup> J. Rivero, A propos des métamorphoses de l’administration d’aujourd’hui : démocratie et administration, Mélanges en l’honneur du professeur Savatier, Dalloz, Paris, 1965, p. 828.

garanties légales dont disposent les victimes de la préemption contre l'arbitraire administratif.

Force est d'abord de reconnaître que la solution retenue dans l'arrêt est loin d'être fondée sur une application mécanique d'un "principe" controversé qui voudrait qu'en droit public tout vice de forme conduise à l'annulation de l'acte concerné<sup>5</sup>. Bien au contraire. Pour apprécier la légalité de la décision litigieuse, la Cour administrative d'appel met en œuvre un raisonnement différent, largement inspiré des principes de la jurisprudence Danthony<sup>6</sup>, qui l'amène à apprécier, à partir des pièces du dossier, si l'omission de la forme dont s'agit a été susceptible de priver les intéressés d'une garantie, l'annulation n'étant encourue que si une réponse positive est apportée à cette question et non pour la moindre irrégularité formelle. Le juge en vient ainsi, une fois de plus, à effectuer une sorte de « pesée effective » du vice constaté, qui l'amène à vérifier *in concreto* si l'objectif assigné à la forme a été respecté ou non. Le juge de l'excès de pouvoir s'attache ainsi « davantage aux conséquences d'une formalité et aux raisons qui en justifient l'existence qu'à la formalité elle-même »<sup>7</sup>. A l'évidence, l'idée sous-jacente à cette jurisprudence est d'éviter « les tentations d'un formalisme étroit »<sup>8</sup>.

Pour décider que dans les circonstances de l'espèce la méconnaissance de la règle en cause n'a pas privé le vendeur d'une garantie et que, par conséquent, elle n'a pas, de ce seul fait, entaché la décision d'une irrégularité entraînant son annulation, le juge administratif, après avoir déterminé le sens propre et la finalité particulière de la forme en cause, est conduit à rechercher si la méconnaissance de celle-ci n'a pas eu pour effet d'induire en erreur le vendeur quant au déroulement de la procédure. Selon les juges du fond, la non insertion dans l'écrit de la mention indiquant que le juge de l'expropriation peut être saisi en cas de désaccord sur le prix est susceptible d'induire le vendeur en erreur seulement dans l'hypothèse où celui-ci aurait été amené à considérer qu'il n'avait pas d'autres choix possibles que ceux de renoncer à l'acquisition ou d'accepter la contreproposition de prix. Dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que le vendeur a refusé le prix proposé et qu'il a ainsi accepté, de ce seul fait, que le juge de l'expropriation soit saisi, la Cour considère que l'objectif poursuivi par le législateur a été réalisé et ce alors même que la forme obligatoire a été omise. Autrement dit, il en va ainsi parce que cette irrégularité n'a pas provoqué de la part du vendeur une décision différente de celle qui serait intervenue si la forme avait été régulière.

On relèvera que c'est un tout autre mode de raisonnement qui est mis en œuvre à l'occasion du contrôle du respect de la motivation de la décision de préemption, le juge administratif annulant systématiquement toute décision qui n'aurait pas été précédée de cette forme légale<sup>9</sup>. Il existe ainsi des cas où, à elle seule et par elle-même, sans qu'il y

---

<sup>5</sup> Sur cette controverse, V. G. Dupuis, La présentation de l'acte administratif, in Sur la forme et la procédure de l'acte administratif, Études coordonnées par G. Dupuis, *Économica*, 1979, p. 9.

<sup>6</sup> CE, ass., 23 déc. 2011, *Danthony et a.* : *Rec. CE* 2011, p. 649 ; *RFDA* 2012, p. 284, concl. G. Dumortier, p. 296, note P. Cassia et p. 423, note R. Hostiou ; *AJDA* 2012, p. 195, chron. X. Domino et A. Bretonneau, p. 1484, étude C. Mialot, et p. 1609, note B. Seiller ; *Dr. adm.* 2012, repère 3, J.-B. Auby et comm. 22, note F. Melleray ; *GAJA*, 19<sup>e</sup> éd., 2013, n° 118, p. 965.

<sup>7</sup> R. Odent, *Contentieux administratif*, T. II, Dalloz, 2007, p. 429.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> V. par exemple, TA Orléans, 16 avr. 1991, M. Frank : *Rev. jur. Centre Ouest* 1992, p. 117, obs. M. Gjidara. – CE, 6 janv. 1995, n° 122.55, Mme Lanneluc-Sanson. – CAA Bordeaux, 17 oct. 1996, n° 95BX01592, Cne de Mercus-Garrabet. – CAA Nantes, 28 mai 1997, n° 94NT00513, M. Tagliaferro. –

ait lieu de s'interroger sur ses conséquences, réelles ou supposées, une simple irrégularité de forme justifiera l'annulation de la décision<sup>10</sup>. On n'imagine pas d'ailleurs que le juge administratif puisse ici tempérer son contrôle sur le respect de cette règle par l'Administration en se considérant comme étant en droit de s'interroger, en l'absence de motivation, sur la nature des garanties dont les intéressés auraient été, de ce fait, privés. De la manière la plus simple et la plus intelligente, le juge administratif, se référant implicitement à ce qui constitue l'essence même de la forme en cause – par hypothèse substantielle – admet que l'absence de motivation entache, en elle-même, ladite forme d'une irrégularité substantielle dès lors que le but en raison duquel celle-ci a été exigée n'a pas été atteint, à savoir la bonne information des destinataires de l'acte et l'effectivité du contrôle juridictionnel des motifs de la décision.

Dans l'arrêt, les juges du fond, soucieux d'éviter soigneusement tout ce qui renforcerait l'excès de formalisme, optent, on le voit, en faveur d'un autre mode d'analyse qui les amène à rechercher si l'irrégularité commise a eu ou non pour effet de trahir la finalité de la forme requise au lieu de considérer que l'annulation de la décision découle automatiquement de l'omission de la forme litigieuse. Le juge administratif entend ainsi, dans le droit fil de la jurisprudence Danthony – dont on voit la très grande « attractivité » – élargir son office ce qui lui permet d'apprécier les conséquences effectives de ces manquements à une règle de forme et non pas à exiger un respect purement formel de ces règles, le juge veillant de la sorte à ne pas censurer une irrégularité qui n'a eu aucune incidence sur les garanties conférées par la réglementation au vendeur<sup>11</sup>. L'omission des formes prescrites par l'article R. 213-8 peut ainsi constituer, selon les circonstances, une violation substantielle des règles de forme lorsque l'objectif assigné par les textes n'a pas été respecté ou, dans le contraire, une violation vénielle de ces mêmes règles. La première entraîne la nullité de la décision alors que la seconde, comme le montre l'arrêt, est négligée par le juge lorsque ce dernier estime que le but visé par l'exigence formelle a été atteint malgré le fait que la décision en cause soit dépourvue de la forme obligatoire. En refusant ainsi de sanctionner des irrégularités qu'elle estime vénielles, c'est-à-dire sans importance quant aux fonctions mêmes de la forme exigée, la Cour administrative d'appel de Lyon, fidèle à une longue tradition juridique, tend à privilégier un « formalisme limité et de bon aloi » qui, en accordant une large marge d'erreur aux autorités administratives, favorise la sécurité juridique de la décision de préemption tout en donnant à voir que les garanties conférées au vendeur sont préservées.

Jean-François Struillou

---

CAA Bordeaux, 22 mai 2003, Cne de Sainte-Soulle : JCP N 2004, p. 470, obs. D. Dutrieux. – CAA Marseille, 19 oct. 2006, n° 05MA00279, Cne de Sanary-sur-Mer.

<sup>10</sup> V. s'agissant du vice de procédure, R. Hostiou, Simplification du droit, Sécurité juridique et nouvel office du juge administratif. Au sujet de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011, des principes généraux du droit et du vice de procédure, RFDA 2012, p. 423.

<sup>11</sup> V. par exemple, s'agissant du droit des enquêtes publiques, CE, 3 juillet 1988, Ass. de défense et de protection de l'environnement de Saint-Come-d'Olt, n° 162464 ; Rec. p. 284 ; RDI 1998, p. 611, obs. Y. Jégouzo et F. Jamay ; ibid. 1999, p. 70, obs. P. Hubert.