

N° 428072

Société France Immo

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 25 mai 2020

Lecture du 10 juin 2020

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Quel est le rôle des **maires d'arrondissement** dans les procédures de préemption à Paris, Lyon et Marseille ? C'est cette question, inédite en cassation, que soulève à titre principal l'affaire qui vient d'être appelée.

Le litige part de la promesse de vente signée par Mmes V... au bénéfice de la société France Immo, en vue de la cession de cinq garages dans le 20^e arrondissement de Paris pour un montant total d'1,3 millions d'euros. **Le 9 novembre 2015, la ville de Paris décide de préempter ce bien au prix convenu.** L'acquéreur évincé conteste alors cette décision devant le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel de Paris, sans obtenir de gain de cause. La société se pourvoit désormais devant vous en soulevant cinq moyens.

Le premier, le plus original, est tiré de ce que la cour aurait entaché son arrêt d'erreur de droit en jugeant que le maire du 20^e arrondissement **n'avait pas à donner son avis sur le projet de préemption litigieux.**

En première approche, l'argumentation de la société requérante n'est pas sans force. En effet, elle s'appuie sur le deuxième alinéa de l'article L. 2511-30 du CGCT, dont la première phrase dispose que « *le maire d'arrondissement donne son avis sur tout projet d'acquisition ou d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisées par la commune dans l'arrondissement (...)* ». La société estime que cette formulation générale couvre les préemptions, qui constituent, il est vrai, des projets d'acquisition. Elle fait également valoir qu'une telle lecture se retrouve confortée par les changements qu'a connus cet article. En effet, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a supprimé la phrase qui jusque-là prévoyait que les dispositions de cet alinéa n'étaient pas applicables « *en cas d'exercice par la commune de son droit de préemption dans les cas prévus au code de*

l'urbanisme ». Au regard de ces deux arguments, la réponse apportée par la cour paraît d'abord singulière, dans la mesure où celle-ci a jugé qu'il ressortait clairement de ces dispositions que le maire de Paris n'était pas tenu de recueillir l'avis des maires d'arrondissement préalablement à l'exercice du droit de préemption. Passé ce moment initial de perplexité, **nous rejoignons pourtant l'analyse faite par les juges d'appel**. Trois séries de considérations nous déterminent en ce sens.

Le premier motif tient à l'économie générale des textes. En effet, outre le passage déjà évoqué, l'alinéa en cause comporte deux autres phrases qui prévoient, d'une part, que le maire d'arrondissement est informé des déclarations d'intention d'aliéner pour les immeubles situés dans son territoire et, d'autre part, qu'il est informé chaque mois de la suite réservée à ces déclarations. **Or, à nos yeux, ces dispositions se concilient mal avec l'idée selon laquelle les maires d'arrondissement devraient être consultés pour avis.** En effet, d'une part, on peut s'interroger sur l'intérêt de communiquer au maire d'arrondissement l'ensemble des déclarations d'intention d'aliéner concernant son territoire si, de toute façon, il doit être consulté sur celles auxquelles la ville entend donner suite. Ce double canal créerait plutôt un risque de confusion... D'autre part, si le maire d'arrondissement devait donner un avis, il serait alors singulier, et assez peu délicat, que le texte se borne à prévoir l'information de ce maire quant à la « suite réservée à ces déclarations d'aliéner », sans nullement se faire l'écho de l'avis qu'il aurait pourtant été amené à rendre.

Par ailleurs, et c'est le deuxième motif, l'intention poursuivie par le législateur en 2002 **n'est pas aussi nette que la modification** qu'il a votée ne le donne à penser. L'amendement dont est issue cette modification n'indique pas véritablement¹ qu'il aurait pour objet d'imposer la consultation des maires d'arrondissement avant les préemptions et les débats auxquels il a donné lieu ne se concentraient pas sur cette question². Or, il convient de relever que cet amendement a dans le même mouvement supprimé l'exclusion explicite du droit de préemption du champ des décisions soumises à l'avis du maire d'arrondissement et prévu que ce dernier serait désormais informé de toutes les déclarations d'intention d'aliéner le concernant. Dès lors, il nous semble que la suppression de ce passage peut en réalité s'expliquer par le fait que **le législateur entendait consacrer de façon nette un régime *ad hoc* pour la préemption**, de sorte qu'il devenait superfétatoire de préciser que celle-ci n'était pas soumise au droit commun des acquisitions et aliénations. Nous sommes confortés dans cette lecture par **le récent examen au Parlement de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain**. Dans le cadre de l'examen de ce texte, les sénateurs avaient envisagé que le maire d'arrondissement puisse se voir déléguer

¹ 2^e séance du mercredi 20 juin 2001, p. 4602 et <http://www.senat.fr/seances/s200201/s20020115/sc20020115011.html>

² Même si le rapport sénatorial est moins équivoque : http://www.senat.fr/rap/101-156/101-156_mono.html

l'exercice du droit de préemption. Si cet amendement n'a finalement pas prospéré, il est intéressant de relever qu'à cette occasion, le rapport de la commission des lois du Sénat qui rappelait les prérogatives des maires d'arrondissement en cette matière précisait que « *le maire d'arrondissement n'est pas consulté lorsque la commune exerce son droit de préemption pour l'acquisition de biens immobiliers* »³.

Enfin, **notre troisième motif se rattache davantage à l'opportunité administrative**. Vous savez en effet que la commune n'a que deux mois pour réagir une fois la déclaration d'intention d'aliéner portée à sa connaissance⁴, alors même que le champ du droit de préemption urbain est très large dans ces trois villes. Dans ces conditions, exiger une consultation systématique du maire d'arrondissement, **qui du reste ne dispose pas de services experts en propre**, viendrait encore comprimer des délais d'examen déjà contraints. A l'inverse, la lecture que nous vous proposons ne fait nullement obstacle à ce que le maire d'arrondissement, qui est tenu informé des déclarations d'aliéner, appelle l'attention de la ville lorsque l'une d'entre elles lui paraît mériter ses observations – comme cela est d'ailleurs organisé à Paris au travers d'une boîte mail dédiée.

Au total, nous vous proposons donc d'écarter le moyen pris en sa première branche⁵. La seconde branche de ce moyen ne vous retiendra pas. La requérante soutient que la cour a **méconnu la charge de la preuve** en exigeant qu'elle démontre que le maire d'arrondissement n'aurait pas été informé de la déclaration d'intention d'aliéner ici en cause. Mais la lecture de l'arrêt montre que les juges d'appel se sont bornés à appliquer la grille de lecture issue de votre décision *Mme Cordière*⁶, en écartant le moyen au motif que la société n'apportait aucun élément à son soutien, tandis que la ville produisait pour sa part des éléments convaincants.

Le pourvoi soutient ensuite que les juges d'appel ont commis une erreur de droit et insuffisamment motivé leur arrêt **en jugeant que le notaire chargé de la vente avait été régulièrement informé de la décision de la ville de préempter le bien en cause**. En l'espèce, pour respecter cette obligation de notification au propriétaire qui est, vous le savez, une condition de légalité de la décision de préemption⁷, la ville a choisi de procéder par acte d'huissier comme l'y autorise l'article R. 213-25 du code de l'urbanisme. La contestation sur ce point est née de ce que l'huissier n'a pas été mesure de signifier la décision de préemption au notaire en personne, et qu'il l'a remise au comptable de l'étude notariale. Devant les juges

³ http://www.senat.fr/rap/116-082/116-082_mono.html

⁴ Art. L. 211-5 du code de l'urbanisme

⁵ Si ce point précis n'est – à notre connaissance – pas évoqué en doctrine, précisons que les meilleurs auteurs tendent à accorder un rôle passif au maire d'arrondissement en cette matière (v. en ce sens : *Dictionnaire du droit de l'urbanisme*, Y. Jegouzo et N. Foulquier, 3^e édition, p. 426)

⁶ CE, 26-11-2012, n° 354108, A

⁷ CE, 10-05-2017, *Société ABH Investissements*, n° 398736, B

du fond, la société soutenait qu'un tel *modus operandi* méconnaissait l'article 655 du code de procédure civile.

Devant vous, sur le terrain de l'erreur de droit, la société fait à nouveau valoir qu'aux termes mêmes de cet article 655, l'impossibilité d'une signification à personne suppose de l'huissier qu'il relate **les diligences accomplies** pour effectuer la signification au destinataire, et qu'il explicite **les circonstances caractérisant l'impossibilité** d'une telle signification. En se prévalant de l'interprétation rigoureuse retenue par la Cour de cassation de ces dispositions déjà exigeantes, la société en déduit que la cour s'est ici montrée trop laxiste.

Pour écarter le moyen, les juges d'appel ont relevé que l'acte d'huissier indiquait que le clerc n'avait pu, lors de son passage, avoir de précisions suffisantes sur le lieu où rencontrer le notaire destinataire de l'acte, en estimant que de telles mentions relataient de façon suffisamment précise **les circonstances ayant rendu impossible une signification à personne**.

Comme le fait valoir le pourvoi, lorsqu'est en cause devant vous **une signification par huissier**, vous vous attachez à contrôler le respect des exigences issues de l'article 655 du code de procédure civile⁸, sans qu'ait d'incidence la circonstance que la ville aurait pu privilégier d'autres formes de notification moins formelles (comme l'envoi par lettre recommandée). A cet égard, il est également exact que la Cour de cassation a déjà pu exiger qu'il soit démontré que **toutes les diligences avaient été menées** pour que l'acte pût être signifié à la personne, mais que celles-ci étaient demeurées infructueuses⁹. Mais cette veine jurisprudentielle nous semble cantonnée aux cas où l'adresse sollicitée ne correspond pas ou plus à celle du destinataire : **c'est cette circonstance particulière qui explique l'exigence accrue pesant alors sur l'huissier, dont l'objectif doit être d'atteindre physiquement le destinataire**. Dans les autres cas¹⁰, la jurisprudence judiciaire s'avère plus en ligne avec la lettre même du texte, en exigeant simplement que l'acte de signification mentionne avec précision les diligences accomplies¹¹ et révèle ainsi que la signification était impossible. Dans ce sens d'un degré d'exigence moindre, on relèvera par exemple que la 2^e chambre civile juge qu'aucune disposition légale n'impose à l'huissier de se présenter à nouveau au domicile de l'intéressé pour parvenir à une signification à personne¹².

Dans ces conditions, l'arrêt de la cour en se fondant **sur les mentions claires de l'acte de signification pour caractériser l'impossibilité**, nous semble s'être inscrit dans cette logique,

⁸ CE, 04-02-2011, *SCI Hera*, n° 315242, C ; CE, 11-07-2001, *Département de la Dordogne*, n° 222889, C

⁹ Cass 3^e civ, 12-05-1993, *Syndicat de la copropriété Le Neptunia c/ Valérien et a.* ; Cass. 2^e civ, 01-02-2018, n° 16-13.120

¹⁰ Cass. 2^e civ, 10-01-2013, n° 11-27.228

¹¹ Ce qui exclut les déclarations postérieures à l'acte (Civ 2^e, 10-12-1975, n° 74+10.816, Bull. civ. II, n° 330)

¹² Civ 2^e, 26-02-1997, n° 95-15.377

de sorte que le moyen d'erreur de droit pourra être écarté. Quant au moyen d'insuffisance de motivation, il ne saurait davantage vous retenir (dans la mesure où les juges d'appel ont cité les dispositions pertinentes, puis clairement exposé le raisonnement qui les conduisait à juger, en l'espèce, la signification régulière).

Les moyens suivants sont plus classiques en matière de préemption. Rappelons d'un mot que vous exigez d'une décision de préemption qu'elle respecte, d'une part, une condition de fond en justifiant de la réalité d'un projet répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et, d'autre part, une condition de forme tenant à ce que la nature de ce projet apparaisse dans la décision de préemption. S'agissant de cette condition de forme, rappelons également que, depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, **une décision de préemption peut être motivée par référence aux dispositions de la délibération définissant le programme local d'habitat (PLH).** Vous avez tiré les conséquences de cette souplesse octroyée aux collectivités par votre décision *Commune de Noisy-le-Grand*¹³, qui identifie deux configurations alternatives permettant de regarder comme suffisante une motivation par référence. Premièrement, la collectivité peut indiquer la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement du PLH à laquelle la décision de préemption participe. Deuxièmement, la collectivité peut se borner à une référence « sèche » au PLH si ce dernier permet d'identifier la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement poursuivie, eu égard aux caractéristiques du bien préempté.

Ces rappels faits, vous pourrez écarter **ces trois derniers moyens**.

Est tout d'abord soulevé un moyen tiré de l'erreur de droit dont la cour aurait entaché son arrêt en estimant suffisamment motivée la décision de préemption. En l'occurrence, après avoir fidèlement rappelé le cadre d'analyse évoqué ci-dessus, la cour a jugé la décision de préemption suffisamment motivée en s'inscrivant dans la première hypothèse que nous avons évoquée, **c'est-à-dire en combinant la décision de préemption elle-même avec le PLH auquel elle s'adossait.** Une telle démarche nous semble, sur un strict plan méthodologique, exempte de tout reproche.

Un deuxième moyen critique, **sous le timbre de l'erreur de droit et de la dénaturation,** l'appréciation de la cour qui a estimé, s'agissant de la condition de fond, que la préemption litigieuse répondait à l'un des objets définis à l'article L. 300-1, en l'occurrence la mise en œuvre d'une politique locale d'habitat. Plus précisément, le pourvoi reproche à la cour d'avoir retenu cette solution alors même que la préemption litigieuse concernait **un quartier comportant déjà de nombreux logements sociaux,** à rebours de l'objectif de répartition

¹³ CE, 20-11-2009, n° 316961, B

équilibrée porté par le PLH. Ce moyen ne vous arrêtera pas. En effet la cour a, là encore, très bien raisonné, d'une part, en vérifiant la réalité d'un projet sur le terrain préempté¹⁴ et, d'autre part, en appréciant si ce projet mettait en œuvre le PLH. Sur ce dernier point, la lecture qu'elle a retenue du PLH nous semble exempte de dénaturation : ainsi qu'elle l'a relevé, ce plan poursuivait un objectif ambitieux de construction de logements sociaux pour atteindre un taux de 25 % parmi les résidences principales en 2030, et il entendait associer le XXe arrondissement à cet effort – quand bien même ce quartier n'était déjà pas déficitaire en cette matière.

La société reproche enfin à la cour d'avoir insuffisamment motivé sa décision faute d'avoir répondu à son moyen tiré de ce que **la mise en œuvre du droit de préemption ne répondait pas à un intérêt général suffisant**. Plus précisément, en appel, la société présentait son argumentation en deux temps distincts. D'une part, l'absence d'intérêt général du projet. D'autre part, l'incohérence de cette préemption par rapport au PLH dès lors que les objectifs en matière de logements sociaux étaient déjà atteints dans le XXe arrondissement. C'est à cette seconde branche que la cour n'aurait pas répondu. Mais le juge n'est pas lié par la manière dont les requérants présentent leur argumentation. Or, il ne nous semble pas illogique que la cour, après avoir rappelé le considérant de principe issu de votre décision *Société RD Machines-Outils*¹⁵, ait fait masse de ces deux arguments siamois pour porter, avec un degré d'exigence caractérisant l'exercice d'un contrôle normal, une **appréciation globale sur l'intérêt général** poursuivie par la décision litigieuse. Au demeurant, vous savez que les objectifs en termes de logements sociaux s'apprécient à l'échelle de la commune, et non de l'arrondissement. Dans ces conditions, la cour nous semble avoir suffisamment motivé son arrêt.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la société France Immo au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

¹⁴ Qui était corroborée par une étude réalisée par une société prestataire

¹⁵ CE, 06-06-2012, *Société RD Machines-outils*, n° 342328, A