



HAL
open science

Défaut d'affectation du bien préempté. Quid du droit à indemnité de l'acquéreur évincé ?

Jean-François Struillou, M Simon-Pierre

► To cite this version:

Jean-François Struillou, M Simon-Pierre. Défaut d'affectation du bien préempté. Quid du droit à indemnité de l'acquéreur évincé?. *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, 2021, 9, pp.471-476. hal-03509590

HAL Id: hal-03509590

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03509590>

Submitted on 11 Apr 2022

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 d'affectation du bien préempté. Quid du droit à indemnité de l'acquéreur évincé ?

CA Douai, 27 mai 2021, Commune de Watten : n° 20/00746.

« (...) Au cours de l'année 2011, M. Philippe-Marie A., M. Simon-Pierre A. et Mme Marie-Tatiana A. ont signé avec Mme Anne F. un compromis de vente aux fins d'acquisition d'un terrain à usage d'agrément, non constructible, appartenant à celle-ci, situé à [...], au prix de 6 000 euros.

Par arrêté en date du 14 février 2012, le maire de la commune de Watten a exercé son droit de préemption au motif que la parcelle objet de la vente était contigu d'un emplacement réservé n° 21 destiné à la création d'un accès à l'ancienne usine Vandesmet (zone d'activité) inscrite au plan d'occupation des sols et que l'achat du terrain permettrait la mise en œuvre de cet aménagement, et ce en application des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme. La vente a été régularisée au profit de la commune le 2 septembre 2013 pour un prix de 6 000 euros.

Par délibération du 28 octobre 2013, la commune de Watten a modifié son plan local d'urbanisme aux fins de rendre la parcelle cadastrée n° 859 constructible. Le 29 juillet 2014, M. Emmanuel D., promoteur immobilier, a déposé une demande de permis de construire pour deux logements individuels sur cette parcelle et celle numérotée 1457 lui appartenant ; ce permis lui a été accordé par arrêté du maire de la commune en date du 12 novembre 2014.

Estimant que la commune de Watten a commis une faute à leur égard dans le cadre de l'exercice de ce droit de préemption, M. Philippe-Marie A., M. Simon-Pierre A. et Mme Marie-Tatiana A. (ci-après les consorts A.) ont, par acte en date du 18 septembre 2018, fait assigner celle-ci devant le tribunal de grande instance de Dunkerque, sur le fondement des articles L. 210-1, L. 213-11, L. 213-12 et L. 300-1 et suivants du code de l'urbanisme, aux fins de voir reconnaître sa responsabilité et d'obtenir sa condamnation à leur verser des dommages et intérêts en réparation de leur préjudice (...).

Ils font valoir que la commune de Watten a commis une faute, d'une part, en accordant un permis de construire de deux logements à un promoteur immobilier après modification du PLU pour rendre le terrain constructible sans qu'aucun acte notarié soit passé et avec une validation postérieure du conseil municipal et, d'autre part, en omettant de les informer de sa décision de céder une partie de la parcelle litigieuse à un tiers sans leur proposer l'acquisition de celle-ci en priorité en application des dispositions de l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme. Ils précisent qu'au lieu de créer un accès à l'usine Vandesmedt, la commune a, après avoir procédé à un échange de terrains et à une modification du classement du terrain litigieux afin de le rendre constructible, préféré le vendre à un promoteur aux fins de la construction de logements.

(...) L'échange valant aliénation d'une partie du bien préempté a été réalisé pour permettre à M. D. de construire des logements privés, qui n'ont aucune vocation d'habitat social, dans l'intérêt purement privé du constructeur des immeubles construits sur la parcelle litigieuse préalablement à leur aliénation.

La commune de Watten invoque la conformité à l'intérêt général et aux objets visés par l'article L. 300-1 précité du projet de réalisation sur une partie de la parcelle préemptée et sur la parcelle voisine d'une zone de retournement pour les riverains de l'[...] ainsi que d'un parking (...).

Si l'autre partie de la parcelle préemptée (devenue la parcelle B n°1791) a pu ainsi servir à un aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, il est en revanche établi que l'aliénation par la commune de la parcelle devenue B n° 1790 ne répond à aucun objet visé par l'article L. 300-1 précité, auquel renvoie l'article L. 210-1 alinéa 1er, lui-même visé par l'article L. 213-11 alinéa 2 du code de l'urbanisme.

Il en résulte que la commune de Watten avait l'obligation d'informer les consorts A. de la décision d'échange de la parcelle B n°1790, qui faisait partie de la parcelle préemptée, et de leur proposer d'en acquérir la propriété en priorité.

La commune de Watten ne conteste pas qu'elle n'a réalisé aucune de ces démarches à l'égard des consorts A., qui établissent ainsi l'existence d'une faute commise par cette commune à leur encontre.

Sur le préjudice

Le préjudice résultant du manquement de la commune à son obligation d'information s'analyse en une perte de chance, étant précisé par la cour que seule constitue une perte de chance réparable la disparition actuelle et certaine d'une éventualité favorable ; la perte de chance implique seulement la privation d'une potentialité présentant un caractère de probabilité raisonnable et non un caractère certain ; elle se mesure à la chance perdue et ne peut être égale à l'avantage qu'aurait procuré cette chance si elle s'était réalisée.

En l'espèce, le préjudice des consorts A. n'est susceptible de s'analyser qu'en terme de perte de chance d'avoir pu se porter acquéreurs de la seule parcelle B n°1790, et non de l'intégralité de la parcelle B n°859 initiale dont elle est un démembrement.

Sans préciser la date à laquelle ils apprécient leur préjudice, les consorts A. indiquent avoir été privés à la fois de la possibilité de faire construire une 'maison familiale' sur la parcelle litigieuse (page 6/11 de leurs conclusions) et de procéder à l'amarrage d'un bateau sur la rive du cours d'eau attenante à l'ancienne parcelle B n°859. Ils sollicitent une indemnisation correspondant à la différence de valeur entre le terrain nu et celui constructible.

Sur ce point, la cour observe que l'appréciation du préjudice doit se situer au jour où la faute a été commise par la commune de Watten.

Ainsi, lors de la délibération du 4 mai 2015, la parcelle de terrain ayant été préemptée était devenue constructible, à la suite d'une modification du PLU validée par un vote du conseil municipal du 28 octobre 2013.

Pour apprécier tant l'existence que le taux de perte de chance, il convient ensuite de reconstituer fictivement la situation dans laquelle se seraient trouvés les consorts A. si la faute en relation causale avec le préjudice final qu'ils ont subi n'avait pas été commise par la commune de Watten et d'évaluer la probabilité selon laquelle, en l'absence d'une telle faute, ils auraient agi différemment.

A cet égard, la cour observe que :

- d'une part, dans la situation contrefactuelle où la commune aurait valablement informé les consorts A. et leur aurait offert l'acquisition prioritaire de cette parcelle, ces derniers auraient été confrontés à un immeuble sur lequel étaient désormais construits deux logements.

- d'autre part, la question du prix de rachat de la parcelle B 1790 par les consorts A. aurait pu se poser. Sur ce point, la cour relève que si l'échange a été réalisé avec M. D. en contrepartie de parcelles n'ayant qu'une faible valeur, une telle circonstance renvoie toutefois à l'existence de deux logements qu'avait déjà construit M. D. sur la parcelle B 1790, dont il avait ainsi déjà valorisé le terrain nu et qu'il ne lui appartenait pas de racheter à un tiers.

- enfin, le projet initial des consorts A. était constitué par un usage d'agrément du terrain, pour pouvoir amarrer leur bateau.

Il résulte à cet égard du plan annexé à la demande de permis de construire présenté par M. D. et de la modification cadastrale résultant de la division de la parcelle préemptée (pièce 12 des consorts A., pièce 22 de la commune de Watten), que les logements construits sur la parcelle B n°1790 se situent sur la partie de l'ancienne parcelle B n°859 située à l'opposé du cours d'eau qui bordait cette dernière. Ainsi, seule la parcelle B n°1791 est riveraine de ce cours d'eau.

Alors que les consorts A. ne peuvent invoquer qu'un défaut d'offre prioritaire de racheter la parcelle B n°1790, qui ne jouxte pas le cours d'eau, ils ne justifient pas l'existence d'un préjudice résultant de la privation de la possibilité d'amarrer leur bateau, alors qu'une telle opportunité ne leur aurait pas été offerte s'ils avaient opté pour le rachat de cette seule parcelle.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la probabilité qu'ils aient accepté :

- d'acquérir un terrain bâti et ne permettant pas l'amarrage de leur bateau, alors que leur projet initial relevait de l'agrément

- et de supporter le prix de rachat des immeubles construits par M. D., est inexistante.

Les consorts A. ne peuvent en effet raisonner sur une base abstraite d'un terrain non bâti pour estimer que l'assiette sur laquelle devrait s'appliquer leur taux de perte de chance serait constituée par la différence de valeur entre le terrain 'd'agrément' et le terrain devenu constructible, alors que la légalité de :

- l'exercice initial du droit de préemption par la commune

- la modification du PLU destinée à rendre constructible la parcelle postérieurement à la préemption

n'a pas été contestée et ne relève pas de la compétence de la cour.

Dans ces conditions, il convient d'infirmier le jugement critiqué ayant indemnisé les consorts A. au titre d'un préjudice matériel (...) ».

Observations. L'article L. 213-11 du Code de l'urbanisme précise que si le titulaire du droit de préemption décide d'aliéner à d'autres fins que celles définies à l'article L. 210-1 un bien acquis depuis moins de cinq ans par exercice du droit de préemption, il doit informer de sa décision les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel et leur proposer l'acquisition de ce bien en priorité. En cas de renonciation de ces derniers, l'acquisition doit également être proposée à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien, à condition toutefois que son nom ait été mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner. Ces dispositions imposent donc au titulaire, désireux d'aliéner à d'autres fins un immeuble acquis par voie de préemption, une obligation, celle de purger le droit de rétrocession de l'ancien propriétaire, voire de l'acquéreur évincé, et ce, afin de permettre à ceux-ci d'opter pour l'acquisition de l'immeuble ou, au contraire, son abandon définitif¹. L'article L. 213-11 a ainsi pour objet de conférer aux victimes de la préemption un droit de regard sur l'utilisation qui est faite du bien pendant un délai de cinq ans, au-delà de ce délai le bien pouvant – semble-t-il – être régulièrement revendu sans que l'ancien propriétaire puis, le cas échéant, l'acquéreur évincé aient été mis en demeure d'acquérir le bien en cause².

L'arrêt ci-dessus reproduit montre les limites de cette configuration juridique, celle-ci s'apparentant davantage à une « fausse fenêtre juridique » qu'à une garantie effective de nature à contrebalancer l'exorbitance des pouvoirs attribués aux autorités publiques dans le cadre de la procédure de préemption.

Les faits étaient les suivants.

Par arrêté en date du 14 février 2012, le maire de Watten a exercé le droit de préemption de la commune sur une parcelle en vue de créer un accès à une ancienne usine. Le 28 octobre 2013, le PLU de la commune a été révisé pour rendre le bien constructible. Un an après, le 12 novembre 2014, le maire a délivré à un promoteur un permis de construire deux logements sur la parcelle. Il est à noter pour la bonne compréhension du litige que ces deux constructions ont été bâties par le promoteur avant même que celui-ci ne devienne propriétaire du terrain. Aussi, pour "régulariser" cette situation le conseil municipal a-t-il décidé d'aliéner la parcelle au profit du promoteur, cette aliénation ayant pris la forme d'un échange de terrains entre ce dernier et la commune.

Considérant que le terrain n'avait pas été affecté à une destination d'intérêt général conforme à celles visées par la loi et que la commune ne lui avait pas proposé l'acquisition du bien en priorité, l'acquéreur évincé a saisi le Tribunal de grande instance de Dunkerque d'une action en réparation du préjudice consécutif à l'impossibilité dans laquelle il se trouvait d'obtenir, en application de l'article L. 213-11, la rétrocession de l'immeuble. C'est précisément des conditions d'exercice de cette action en indemnisation dont il est ici question, la Cour d'appel ayant infirmé le jugement de première instance condamnant la commune à verser à l'acquéreur évincé la somme de 30 000 euros à titre de dommages et intérêts.

¹ R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis 2020, 6^{ème} éd., p. 893 et s.

² Sur ce point V. J.-F. Struillou, La constitutionnalité de l'article L. 322-2 du Code de l'expropriation, quid de la « préemption pour revendre » ?, in Droit de l'urbanisme et de l'aménagement, éd. Le Moniteur, 8 juillet 2021. – V. aussi, CAA Nantes, 29 décembre 2009, M. et Mme X. c/ Cne de Changé, n° 09NT00909.

I. Aliénation partielle du bien et droit de rétrocession

Il s'agissait tout d'abord de savoir si le bien litigieux avait été aliéné pour un objet différent de ceux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 210-1.

Rappelons que le principe de la rétrocession paraît de prime abord très simple. Le recours au droit de préemption ne pouvant se justifier que par rapport à la destination d'intérêt général prévue pour le bien en question, il paraît aller de soi que s'il est envisagé de céder l'immeuble – même partiellement – en vue d'une affectation autre, la collectivité est tenue de « purger » préalablement le droit de rétrocession de l'ancien propriétaire et, le cas échéant, de l'acquéreur évincé. Reste que ces règles sont bien moins rigoureuses que celles applicables en matière d'expropriation. Alors que l'expropriation prononcée reste intimement liée au seul but d'intérêt public invoqué dès l'origine, il est admis s'agissant de la préemption publique, que la collectivité n'est pas tenue d'affecter le bien à l'objet précis qui justifiait la décision de préemption, et qu'elle peut l'utiliser pour un autre des objets prévus par l'article L. 210-1. Autrement dit, alors même que le droit de préemption a été utilisé pour une opération déterminée, le bien peut être utilisé ou aliéné pour une tout autre opération, sous réserve que cette dernière entre également dans le champ d'application de l'article L. 210-1³.

Comme le rappelle la Cour d'appel de Douai, c'est au juge judiciaire qu'il appartient de déterminer si l'affectation donnée au bien répond ou non aux exigences légales. C'est le cas, par exemple, lorsque le bien est vendu à une société avec charges stipulant comme condition déterminante la réalisation de « 26 logements en mixité sociale dont 9 logements locatifs sociaux, 2 logements en accession à la propriété à prix maîtrisés et 15 logements en accession libre à la propriété », cette cession étant conforme aux objectifs prescrits par la loi et aux motifs énoncés pour l'exercice du droit de préemption⁴.

Dans l'affaire rapportée, la Cour d'appel était ainsi appelée à déterminer si en cédant le bien à un promoteur immobilier moins de cinq ans après son acquisition, la commune avait pleinement satisfait aux obligations qui sont les siennes au regard de la loi. La collectivité faisait valoir que ces obligations avaient été remplies dès lors que sur une partie de la parcelle préemptée avaient été réalisés « une zone de retournement pour les riverains ainsi qu'un parking dans l'intérêt général de la commune ». Cet argumentaire a été rejeté.

Les juges du fond ont estimé que la conformité des travaux effectués par rapport aux objectifs affichés dans la décision de préemption ou à ceux fixés dans la loi devait s'apprécier non pas à partir d'une analyse étroitement circonscrite à la fraction de la parcelle affectée à un projet d'intérêt général mais de « manière globale », à savoir au regard de l'ensemble du bien. Ce raisonnement amène la Cour à considérer que l'affectation d'une partie du bien à une destination répondant aux exigences légales ne suffit pas à elle seule à faire échec au droit de rétrocession dès lors que l'autre partie du terrain n'a pas reçu une destination d'intérêt général. Il apparaît en effet que l'échange de terrains valant aliénation d'une fraction du bien

³ V. par exemple, CA Paris, 17 février 1995, Pagenel c. Ville de Chelles, n° 93/014169.

⁴ CA Aix-en-Provence, 15 octobre 2019, SARL Sté d'Investissements maritimes et fonciers c. EPF Alpes – Provence Côtes-d'Azur, n° 18/03868 ; JurisData n° 2019-017874. – V. aussi, CA Douai, 27 mai 2021, M. David I., n° 20/02612 ; JurisData n° 2021/008684. – Cass. civ. 3^{ème}, 27 mai 2021, Sté d'investissements maritimes et fonciers, n° 20-10.620 ; JurisData n° 2021-008120.

litigieux est intervenu non pas pour favoriser la réalisation d'un projet d'intérêt général mais uniquement pour permettre à un promoteur immobilier « de construire des logements privés – qui n'ont aucune vocation d'habitat social – dans l'intérêt purement privé du constructeur ». Dans le même sens, la Cour d'appel de Paris a admis récemment que la cession de l'immeuble préempté ne correspondait en rien aux finalités légales lorsque le bien est cédé à des personnes privées afin que celles-ci construisent sur les terrains cédés des logements dans un but purement lucratif, le seul objectif d'accroître le nombre de logements sur le territoire communal ne pouvant être assimilé à une opération de réhabilitation menée par la collectivité dans le cadre de sa politique de l'habitat, de nature à lui permettre de préempter un bien appartenant à un particulier à un prix fixé par le juge de l'expropriation, inférieur au prix librement fixé entre les parties à la vente, et ce alors même que l'un des logements devait être affecté au logement social⁵.

II. La responsabilité du titulaire du droit de préemption

Lorsque le titulaire du droit de préemption décide de la sorte de céder l'immeuble à un tiers sans raison légitime et si, dans ce cas de figure, il ne propose pas en priorité à l'ancien propriétaire et, le cas échéant, à l'acquéreur évincé l'acquisition dudit immeuble, il encourt l'engagement de sa responsabilité. Ces derniers ne disposant pas d'un droit de suite à l'encontre du sous-acquéreur, c'est par conséquent sur le terrain de l'indemnisation – celle-ci relevant de la compétence des tribunaux judiciaires de droit commun⁶ – qu'ils se doivent de se situer.

La deuxième question que soulève l'arrêt porte précisément sur les chefs de préjudices indemnisables et sur leur mode d'évaluation, sachant que l'action en dommages et intérêts engagée par l'acquéreur évincé visait ici à obtenir le versement de l'intégralité de la plus-value engrangée par le terrain litigieux depuis son acquisition par voie de préemption, celle-ci s'élevant, selon le requérant, à la somme de 89 700 euros. Cette demande pouvait s'appuyer sur au moins deux arrêts, lesquels ont admis que le préjudice subi par l'ancien propriétaire du fait du non-respect de son droit de rétrocession doit être apprécié à hauteur de la plus-value dont ont bénéficié les parcelles entre la date à laquelle elles ont été acquises et la date à laquelle elles ont été revendues à un tiers. Dans un arrêt en date du 30 octobre 1997, confirmé par la Cour de cassation dans une décision publiée au Bulletin⁷, la Cour d'appel de Paris a par exemple condamné la Commune des Lilas – qui avait aliéné le bien à des fins autres que celles prévues à l'article L. 210-1 sans avoir au préalable proposé son acquisition à l'ancien propriétaire – à payer à ce dernier, à titre de dommages-intérêts, la différence entre le prix de revente de leur ancien bien à une société privée et le prix de préemption de ce terrain⁸.

⁵ CA Paris, 8 dec. 2017, n° 16/03270, Cne de Yerres : JurisData n° 2017-025028.

⁶ C. urb., art. L. 213-12. – CAA Lyon, 5 mai 2015, M. B. c/ Communauté urbaine de Lyon, n° 13LY03162.

⁷ Cass. 3e civ., 15 déc. 1999, Cne des Lilas c/ Milosavjevic : Bull. civ. 1999, III, n° 249, p. 174 ; JurisData n° 1999-004455 ; JCP G 2000, IV, n° 1230 ; BJD 6/1999, p. 450, obs. Ch. Masson-Daum ; AFDUH 2000, n° 4, p. 367, chron. J.-F. Struillou ; Gaz. Pal. 24-25 mars 2000, p. 13 ; Gaz. Pal. 24-26 juin 2001, p. 40 ; RD imm. 2000, p. 154, obs. Cl. Morel ; AJDI 2000, p. 634, obs. A. Lévy.

⁸ CA Paris, 30 octobre 1997, inédit. – V. dans le même sens, CA Montpellier, 17 juin 2008, Commune d'Adge c/ Mme Saffon eps. Santenac : n° 07/01163 ; JurisData 2008-008651.

Deux autres arrêts ont estimé, en revanche, que le préjudice subi par l'ancien propriétaire correspondait non pas à une perte de plus-value mais à une perte de chance de vendre l'immeuble pour en tirer des ressources financières.

Dans une première affaire, une société d'économie mixte avait préempté un immeuble au prix de 2 200 000 frs après avoir contesté le prix de 2 500 000 frs figurant dans la DIA. Une fois acquis, le bien avait été aussitôt revendu à une société privée aux prix de 2 800 000 frs sans que les obligations définies à l'article L. 213-11 ait été respectées. La Cour d'appel de Versailles a estimé que cette violation du droit de rétrocession de l'ancien propriétaire lui avait causé un préjudice certain dès lors qu'il avait perdu toute chance de réintégrer le bien dans son patrimoine à l'effet de le revendre pour en tirer des ressources⁹. Fort de ce raisonnement, moins « mécanique » que celui consistant à indemniser purement et simplement la privation d'une plus-value, la Cour d'appel a estimé que cette perte de chance avait été exactement indemnisée à la somme de 300 000 francs allouée par les premiers juges, ce raisonnement ayant, on le voit, pour effet de minorer le montant de l'indemnité accordée au requérant.

Dans une décision plus récente, la Cour d'appel de Paris s'est alignée sur cette "jurisprudence" de la Cour d'appel de Versailles, dans une affaire où un bien avait été préempté par la Ville de Yerres au prix de 222 000 € fixé par le juge de l'expropriation – et non à celui de 272 000 € figurant dans la DIA – avant d'être revendu à des personnes privées pour la somme de 225 000 € afin que celles-ci y réalisent des logements dans un but lucratif¹⁰. La Cour d'appel a considéré, ici aussi, que pour déterminer le préjudice subi par l'ancien propriétaire du fait de la violation de son droit de rétrocession il y avait lieu de tenir compte de la perte de chance dont avait été privé celui-ci de vendre son bien pour le prix de 272 000 € au lieu de 222 000 €, cette perte de chance ayant été estimée à la somme de 35 000 euros « eu égard à l'importance de la chance perdue ». Ces décisions rendues par le juge judiciaire, gardien traditionnel de la propriété privée immobilière, montrent qu'il n'est pas sans danger pour le titulaire du droit de préemption d'aliéner le bien pour d'autres objets que ceux prévus à l'article L. 210-1, sans, dans le même temps, proposer sa rétrocession à l'ancien propriétaire.

Si l'arrêt rapporté mérite ici une attention toute particulière, c'est parce que l'action en dommages et intérêts était intentée par l'acquéreur évincé. Le bien en cause n'étant pas en état d'être restitué se trouvait posée la question des incidences pécuniaires de cette situation. Il s'agissait précisément de savoir si le juge judiciaire prend en compte ou non, pour apprécier le préjudice subi, la plus-value dont a pu bénéficier le bien entre le moment de son acquisition par la commune et le moment où cette dernière a revendu ledit bien. La récupération de cette plus-value paraissait d'autant plus intéressante pour le requérant que la parcelle était devenue constructible entre ces deux dates, à la suite d'une modification du PLU.

Selon la Cour d'appel de Douai, le préjudice doit s'analyser pour l'acquéreur évincé comme une « perte de chance » d'avoir pu se porter acquéreur de la parcelle litigieuse. Selon les juges d'appel, deux éléments caractérisent cette notion. D'une

⁹ CA Versailles, 4 décembre 1997, Sté CODEVAM c/ Sté SORELIA, n° 95/00004353.

¹⁰ CA Paris, 8 décembre 2017, Commune de Yerres c/ SCI 2M, n° 16/03270 ; JurisData n° 2017-025028. – V. aussi, CA Dijon, 18 décembre 2007, Palthey c/ Cne de Saint-Vincent-en-Bresse, n° 07/00474 ; JurisData n° 2007-354866.

part, elle implique « la privation d'une potentialité présentant un caractère de probabilité raisonnable et non un caractère certain ». D'autre part, « elle se mesure à la chance perdue et ne peut être égale à l'avantage qu'aurait pu procurer cette chance si elle s'était réalisée ». Les juges du fond refusent ainsi d'admettre que le préjudice subi par l'acquéreur évincé correspondrait à une perte de chance d'obtenir la rétrocession de l'immeuble à l'effet de le revendre pour en tirer un bénéfice ou encore à une perte de plus-value dont a bénéficié le bien, ceux-ci étant peu enclins à faire bénéficier le requérant du « jackpot » que peut représenter pour ce dernier la prise en compte intégrale de l'augmentation de la valeur des terrains préemptés.

Pour apprécier tant l'existence que le taux de perte de chance sur la base de ces règles, la Cour reconstitue fictivement la situation dans laquelle l'acquéreur évincé se serait trouvé si la commune lui avait proposé l'acquisition de la parcelle. Cette approche amène les juges du fond à considérer que la probabilité que le requérant ait accepté d'acquérir un terrain bâti – alors qu'il souhaitait acheter un terrain d'agrément pour y amarrer un bateau – était inexistante et qu'il y avait lieu, par conséquent, d'infirmer le jugement du tribunal de grande instance de Dunkerque qui avait indemnisé le requérant au titre d'un préjudice matériel estimé à 30 000 euros.

La solution retenue soulève deux objections.

D'une part, elle revient en définitive à admettre qu'il est loisible à une commune de violer le droit de rétrocession de l'acquéreur évincé et d'opérer une affectation détournée du bien, et cela sans que la collectivité ne soit tenue de déboursier une somme d'argent en rapport avec la gravité de la faute qu'elle a ainsi commise. Alors qu'il n'est pas contesté que le bien a été revendu par la commune à une personne privée pour des raisons qui ne tiennent en rien de l'utilité publique et que le bien a engendré entre temps une plus-value notable dont l'acquéreur évincé à été privé – celle-ci ayant profité au final au promoteur immobilier eu égard aux conditions de la revente du bien – l'arrêt ne permet pas *in fine* de prémunir l'acquéreur évincé contre le risque d'un usage détourné de la préemption autorisant ce qui pourrait être perçu comme une forme de spéculation foncière à son détriment.

D'autre part, l'arrêt semble également aller à rebours d'une jurisprudence récente – inaugurée dans l'arrêt « Motais de Narbonne »¹¹ – laquelle consacre « une nouvelle donne » en matière de « redistribution » de la plus-value. S'agissant de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il est admis désormais que lorsque ce processus est, à quelque niveau que ce soit, entaché d'irrégularité, l'ancien propriétaire est en droit de demander, lorsque le bien n'est pas en état d'être restitué, « à être indemnisé à hauteur de la différence entre la somme qu'il a initialement perçue et la valeur actuelle du bien, et à récupérer ainsi la plus-value, si tel est le cas, dont a bénéficié entre temps ledit bien »¹². La même évolution peut être observée s'agissant d'un bien classé en « emplacement réservé » par le PLU pour lequel le propriétaire a été amené à faire usage de son droit de délaissement. C'est ce qui ressort d'un contentieux récent, jugé par la Cour de cassation, dans lequel la commune de Saint-Tropez avait acquis un bien au prix de 120 000 euros après que le propriétaire ait exercé son droit de délaissement. Vingt-cinq ans plus tard, ledit bien

¹¹ CEDH 2 juillet 2002 , n° 48161/99 , Motais de Narbonne , AJDA 2002 , p. 1126 , note R. Hostiou.

¹² R. Hostiou, Prise en considération des plus-values en cas de privation des biens, in Droit de l'urbanisme et de l'aménagement, éd. Le Moniteur, 8 juillet 2021.

n'avait pas été affecté à un projet d'intérêt général. Bien au contraire. Le bien avait été revendu par la commune à une personne privée au prix de 5 320 000 euros – pour la construction d'une villa avec piscine – et cela après que la commune ait procédé à une modification du POS afin de supprimer l'emplacement réservé et de modifier le zonage pour augmenter la constructibilité des terrains concernés. Dans cette affaire dont les faits ne sont pas sans rappeler ceux à l'origine de l'arrêt de la Cour d'appel de Douai, la Cour de cassation a estimé en se fondant sur les dispositions de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme que de tels agissements « portent, au regard du but légitime poursuivi, une atteinte excessive au droit au respect des biens de l'ancien propriétaire », ouvrant par-là à ce dernier un droit au paiement de dommages et intérêts qui s'apparentent à une récupération de la plus-value acquise par le bien¹³.

Jean-François Struillou

¹³ Cass. 3e civ., 18 avr. 2019, Mme B. c/ Cne de Saint-Tropez : JCP N 2019, 445, obs. R.H. ; RD imm. 2019, p. 390, note R. Hostiou ; JCP G 2019, 478, act. 294, obs. L. Erstein ; 663, note F. Burgaud et 664, note J.-F. Struillou ; AJDA 2019, 903, obs. M.-C. de Montecler ; JurisData n° 2019-006164. – CA Lyon, 19 novembre 2019, M. B. c/ Cne de Saint-Tropez, n° 19/03505. – Cass. civ. 3^{ème}, 10 juin 2021, Cne de Saint-Tropez c/ Mme B. , n° 19-25037 ; D. act., 23 juin 2021, obs. G. Hamel.