

ARTICLE

DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN – LE CONTRÔLE DE LA PLUS-VALUE PAR LE JUGE

Corporate - M&A Immobilier et Construction | 17/10/18 | François Richard

Après une première lecture, on ne peut sentir qu'une forme de compassion pour les particuliers parties au litige qui vient d'être définitivement tranché par la Cour de cassation le 5 juillet 2018[1]. L'histoire est a priori profondément injuste : une SCI souhaite céder un lot de copropriété et trouve un potentiel acquéreur qui lui formule une offre de 150.000 euros. Comme beaucoup de logements parisiens, ce lot est soumis à un droit de préemption urbain, qui est exercé par la ville de Paris après une déclaration d'intention d'aliéner de la SCI vendeuse. Le prix proposé par la ville de Paris étant significativement plus faible, le juge de l'expropriation est saisi et fixe le prix à 85.000 euros, soit près de 43% de moins que l'offre de gré à gré !

Après plusieurs recours infructueux de la SCI vendeuse afin de réévaluer ce prix, elle saisit en dernier recours la Cour de Cassation en invoquant une atteinte au droit de propriété. La haute juridiction donne cependant raison aux juges du fond et affirme que l'équilibre est respecté : en restant libre de renoncer à la transaction si le prix fixé judiciairement ne lui convient pas, aucune atteinte disproportionnée n'est faite au droit de propriété, « *le souci de la bonne utilisation des deniers publics et [...] la poursuite de l'objectif d'intérêt public de réalisation de logements locatifs sociaux* » justifiant cette procédure de fixation du prix et donc un résultat potentiellement défavorable pour le vendeur.

Reste une interrogation : si cette décision est valable en droit, l'est-elle également en équité ?

L'occasion pour nous de rappeler la procédure du droit de préemption urbain et d'analyser plus en détail cette décision.

I. Droit de préemption urbain : un principe légitime

Le droit de préemption suppose la création d'un plan local d'urbanisme (ci-après « PLU ») sur tout ou partie d'une zone urbaine. S'agissant de la ville de Paris, celle-ci met à disposition sur son site internet une carte interactive permettant de déterminer les sites protégés par un PLU, ce qui concerne une grande partie de l'agglomération[2].

Le droit de propriété est ainsi limité par la nécessité des villes de pouvoir effectuer des actions en lien avec des objectifs généraux de l'aménagement[3]. La mise en œuvre des PLU permet, par exemple, de favoriser le tourisme, de lutter contre l'insalubrité, ou bien encore de permettre un renouvellement urbain. De fait, la Cour de Cassation ne peut que stipuler que l'exercice du droit de préemption concilie les objectifs de l'article 1^{er} du Protocole additionnel de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui n'est pas sans rappeler l'article 17 de notre Déclaration des Droits de l'Homme et de Citoyen[4]. Le principal « apport » en droit de cette décision ne saurait dès lors être contestable.

II. Droit de préemption urbain : rappel de la procédure

Les communes dotées d'un PLU peuvent instituer un droit de préemption urbain (ci-après « DPU ») sur tout ou partie de la zone du plan en donnant la possibilité de préempter sur les aliénations envisagées dans ces zones.

Lorsque ce droit de préemption existe, il est impératif de le purger car, à défaut, la vente serait susceptible d'être annulée, la prescription de 5 ans commençant à courir à compter de la publication de l'acte de vente.

Il revient alors aux acheteurs du bien immobilier soumis au DPU d'informer la commune par une déclaration d'intention d'aliéner (ci-après « DIA ») comportant les éléments essentiels de l'opération, et notamment le prix.

Une fois que la commune a reçu la DIA, elle peut soit décider de ne pas acquérir le bien, soit accepter la vente dans les conditions fixées par le propriétaire vendeur (on parle alors d'acceptation sans réserve[5]) ou en renégociant les conditions de vente (on parle alors d'acceptation avec réserve). La commune dispose d'un délai de 2 mois à partir de la réception de la DIA pour se prononcer[6], l'absence de réponse durant ce délai équivalant à une renonciation de préempter. Le propriétaire peut alors vendre son bien à l'acquéreur de son choix aux conditions indiquées dans la DIA.

En cas d'acceptation avec réserve, ce qui était le cas en l'espèce, la commune propose un autre prix par lettre recommandée AR dans le délai de 2 mois susvisé. Le propriétaire dispose alors d'un nouveau délai de 2 mois pour soit accepter l'offre, soit maintenir la première offre, soit renoncer à la vente.

A défaut d'accord, un recours administratif contre la décision de la commune peut être intenté (cas en l'espèce) et le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance est saisi pour définir le prix de cession (également le cas en l'espèce). Sa décision s'impose alors aux parties qui ont 2 mois pour se prononcer, leur silence valant acceptation du prix du juge.

III. Une victoire à la Pyrrhus pour le droit de propriété



Car là se trouve la principale limite posée par le droit de préemption urbain, qui offre selon les juges de la Cour de Cassation l'équilibre entre droit de propriété et intérêt public : le propriétaire dispose tout au long du processus du pouvoir de refuser l'offre du titulaire du droit de préemption, même après la saisie du juge de l'expropriation, le propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption pouvant retirer son offre si le prix fixé par le juge ne lui convient pas.

Mais cette possibilité n'est pas sans conséquence pour le propriétaire du bien. En effet, celui-ci ne peut plus vendre à l'acquéreur évincé par le titulaire du droit de préemption et ne peut non plus disposer de son bien à un autre prix pendant 5 ans. La liberté retrouvée du propriétaire du bien n'est qu'illusoire, une victoire à la Pyrrhus, car la possibilité qui lui est faite de retirer son offre de vente ne lui permet, en réalité, que d'éviter une mauvaise affaire.

En l'espèce, la SCI propriétaire pouvait récupérer 150.000 euros dans le cadre de la revente de son bien immobilier, alors que la commune lui en proposait 85.000 euros. On ne peut être que surpris de voir un tel écart avec le prix du marché qui semblait être de 150.000 euros, condamnant les propriétaires à soit vendre à un prix largement en dessous du marché, soit conserver un bien non-liquide et les charges afférentes.

IV. Le dangereux contrôle de la plus-value par le juge

L'arrêt commenté apporte par ailleurs un intéressant commentaire des juges de première instance, potentiellement dangereux pour les particuliers. En effet, il ressort des précédents jugements relatifs à notre cas d'espèce que tant le juge de l'expropriation que le commissaire du gouvernement ont semblé-t-il justifié un prix judiciaire plus faible que l'offre de gré à gré par l'existence d'une plus-value : la SCI avait en effet acquis le bien pour 60.000 euros, et pouvait donc espérer une très importante plus-value de 90.000 euros pour son bien avec l'offre de gré à gré. Or, dans le cadre de son argumentaire sur la détermination du prix judiciaire, on ne peut être que surpris de voir une forme de jugement de valeur de la part des instances étatiques, en indiquant que de toute façon, le prix de 85.000 proposé offrait une importante plus-value aux vendeurs[7].

Un jugement de valeur particulièrement dangereux pour ceux qui veulent réaliser des investissements immobiliers – le juge créerait la notion de plus-value raisonnable, et pourrait donc décider de la valeur d'un bien en utilisant un barème fondé sur le caractère suffisant d'une plus-value !

Si l'intérêt général justifie l'atteinte du droit de propriété qu'est le droit de préemption, cet intérêt général ne saurait prévenir cependant l'obtention par un particulier d'une juste compensation pour l'atteinte à son droit. Or la juste compensation ne peut être que la valeur de marché du bien en question, car l'installation d'un barème fait peser le prix de l'intérêt général sur le particulier vendeur de son bien plutôt que sur la collectivité, instauratrice d'un tel intérêt général !

En admettant que le prix de 150.000 euros est le prix du marché, on arrive même pour cette vente à un prix lésionnaire en faveur de la ville de Paris au sens de l'article 1674 du Code civil (inférieur à 87.500 euros) ! Doit-on alors considérer qu'il ne peut y avoir spoliation s'il y a une plus-value ? Ce serait là une lecture particulièrement dangereuse pour tout investisseur...

Il conviendra alors d'avoir une lecture particulièrement vigilante des prochaines décisions relatives au DPU pour s'assurer que cet argumentaire de plus-value ne devient pas un critère d'appréciation.

On peut en effet penser que cette décision est liée aux circonstances particulières de la fameuse vente de gré à gré à 150.000 euros et le montant pourrait en réalité ne pas correspondre au prix du marché[8]. Toutefois, les parisiens cherchant à céder leur appartement devront être vigilants : le prix du logement intra-muros, tout particulièrement celui des petites surfaces, est de plus en plus cher, et il faudra s'habituer à des prix particulièrement conséquents, probablement incompatibles avec les liquidités de la ville de Paris. Celle-ci pourrait être tentée d'utiliser cette forme de jugement de valeur du juge de l'expropriation relevé plus haut.

[1] Cass. Civ. 3^{ème}, 5 juill. 2018, n°17-20033


[2] Cette carte interactive est disponible sur le lien suivant :

<https://capgeo.sig.paris.fr/Apps/ParisPLU/>

[3] Article L. 300-1 du code de l'urbanisme

[4] Article 17 « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* »

[5] Les parties signent alors un acte notarié concluant la vente. La collectivité dispose d'un délai de 4 mois à partir de la signature de l'acte notarié pour régler le paiement, l'ancien propriétaire conservant la jouissance du bien (loyers) tant que la collectivité n'a pas intégralement réglé le paiement.



[6] La commune peut, pendant ce délai, adresser au propriétaire une demande de communication de documents complémentaires et/ou demander à visiter le bien.

[7] « *observation faite, à l'instar du commissaire du gouvernement, que cette somme est très supérieure au prix d'achat de 60 000 euros du bien par l'appelante, le 16 janvier 2013, ce qui permet à la propriétaire de dégager une plus-value importante en un bref laps de temps, incompatible avec la spoliation qu'elle dénonce* ».

[8] Ainsi l'acquéreur n'était autre que l'associée de la SCI épouse du gérant, ce qui peut laisser entendre un gonflement du prix souligné par les juges de première instance : « *sur le prix que la SCI ne verse aux débats, comme elle aurait pu le faire, aucune référence pertinente de nature à soutenir que le bien en cause vaudrait bien la somme de 150 000 euros, somme mentionnée dans le compromis de vente passé le 23 mai 2014 avec Mme D... B..., dont le nom d'usage est X... selon l'extrait du registre du commerce et des sociétés et qui se trouve être l'associée de M.X..., gérant de la société en cause* ». On notera également qu'aucune des décisions ne fait état de l'appréciation du service des Domaines sur le prix proposé.

Article écrit avec la participation de Nicolas Chaney.
