

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BESANÇON**

REPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2100486

M. et Mme

Mme
Juge des référés

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

Le juge des référés,

Ordonnance du 16 avril 2021

54-035-02-02
54-035-02-03-01
54-035-02-03-02
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 29 mars 2021, M. et Mme _____ t,
représentés par l'AARPI THEMIS, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la décision du 19 janvier 2021 par laquelle le maire de la commune de _____ a exercé le droit de préemption urbain sur des parcelles cadastrées ZH 93, ZH 94 et ZH 95, situées au lieudit les Gibeaux à _____ ;

2°) de mettre à la charge de la commune de _____ la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

– eu égard à leur qualité d'acquéreurs évincés, la condition de l'urgence est présumée et doit en tout état de cause être regardée comme remplie dès lors que la décision dont la suspension de l'exécution est demandée entrave leur projet d'édification d'un bâtiment professionnel et d'une maison d'habitation ;

– il n'est pas établi que le conseil municipal ait délibéré sur l'exercice du droit de préemption en l'absence de délibération notifiée ayant cet objet ;

– la décision dont la suspension de l'exécution est demandée est entachée d'incompétence dès lors qu'il n'est pas établi que le maire de Champlitte disposait d'une

délégation de pouvoir du conseil municipal l'autorisant à exercer le droit de préemption en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ;

– la décision de préemption est entachée d'un défaut de motivation au regard de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme ;

– dès lors qu'il n'est pas établi que la commune de _____ ait régulièrement institué un droit de préemption urbain au sein du plan local d'urbanisme ni que les terrains en cause soient compris dans le périmètre de cet éventuel droit de préemption urbain, conformément aux dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, la décision dont la suspension de l'exécution est demandée est entachée d'erreur de droit ;

– en l'absence de projet communal sur les terrains en cause justifiant la décision de préemption dont la suspension de l'exécution est demandée, cette dernière méconnaît les dispositions des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme ;

– les moyens précités sont propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision dont la suspension de l'exécution est demandée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 avril 2021, la commune de _____, représentée par Me _____, conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre à la charge de M. _____ la somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– en l'absence d'arrêté de préemption pris par le maire, la simple mention sur la déclaration d'intention d'aliéner ne constitue pas une décision susceptible de faire grief ;

– le conseil municipal s'étant déclaré favorable à l'acquisition des parcelles de terrain en cause sans évoquer l'exercice d'un droit de préemption, sa délibération ne pourrait faire l'objet que d'un recours distinct ;

– le mémoire complémentaire de la requête au fond n'a pas été présenté pour Mme _____ ;

– les requérants, qui avaient expressément renoncé à acquérir les parcelles de terrain en cause, ne justifient pas d'un intérêt à agir ;

– à la date de la décision de préemption, le 19 janvier 2021, le compromis de vente était caduc depuis le 31 décembre 2020, privant ainsi les requérants d'un intérêt à agir ;

– la requête en référé-suspension, qui n'a pas été présentée au nom de Mme _____, ne peut pas être regardée comme portant sur les parcelles cadastrées ZH 94 et ZH 95 qu'elle avait l'intention d'acquérir ;

– la condition de l'urgence n'est pas remplie dès lors qu'il existe des circonstances particulières tenant aux sollicitations reçues par la commune, à la suite de la renonciation de M. _____, de la part d'entrepreneurs souhaitant s'installer et en particulier aux fins d'implantation d'un atelier de chaudronnerie, justifiant la réalisation rapide de l'aménagement de la zone.

La requête a été communiquée à Mmes _____ qui n'ont pas formulé d'observations.

Vu :

– les autres pièces du dossier ;

– la requête enregistrée le 2 février 2021 sous le n° 2100201, tendant à l'annulation de la décision du maire de la commune de _____ d'exercer le droit de préemption urbain sur des parcelles cadastrées ZH 93, ZH 94 et ZH 95, lieudit les Gibeaux à _____.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Par une décision du 1^{er} juillet 2019, le président du tribunal a désigné Mme , première conseillère, pour exercer les fonctions de juge des référés.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Au cours de l'audience publique qui s'est tenue le 13 avril 2021 en présence de Mme , greffière, Mme a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Ciaudo, représentant M. , qui reprend l'argumentation de sa requête et s'interroge sur l'ambiguïté entretenue quant à l'existence d'une décision de préemption, en soulignant qu'en l'absence de délibération du conseil municipal se prononçant sur l'exercice d'un tel droit, cette décision ne peut reposer que sur la mention, sans équivoque, portée le 19 janvier 2021 par le maire sur la déclaration d'intention d'aliéner et que si ses clients avaient renoncé à l'acquisition du bien immobilier en cause, ce qui n'est pas le cas, cela aurait rendu inutile l'exercice d'un tel droit ; le conseil affirme que le compromis de vente n'est pas caduc mais que la signature de l'acte de vente a dû être repoussée en raison de l'omission, par le notaire, de la transmission à la mairie de la déclaration d'intention d'aliéner le bien en cause ; il relève que la circonstance que Mme a été mentionnée en tant que Mme sur la requête ne rend pas cette dernière irrecevable la concernant, quand bien même les requérants ne sont pas mariés ; il souligne que la commune ne justifie pas d'un projet communal d'aménagement sur la zone qui serait de nature à renverser la présomption d'urgence, alors que cette décision de préemption fait obstacle au projet d'acquisition de ses clients ; il réaffirme qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision de préemption, qui n'est pas motivée, qui n'a pas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal alors que la compétence du maire pour prendre une telle décision n'est pas démontrée, et alors qu'il n'est justifié, ni que le plan local d'urbanisme permettait l'exercice de ce droit, ni que cet exercice s'inscrit dans le cadre d'un projet communal d'aménagement ;

– et les observations de Me , représentant la commune de , qui reprend l'argumentation de ses écritures et regrette que ce dossier n'ait pas pu faire l'objet d'une procédure de médiation ; le conseil affirme que la commune a pris la décision d'acquérir les parcelles à la suite de la renonciation, le 18 janvier 2021, de M. à cet achat, et relève que si la décision de la commune d'acquérir les parcelles en cause devait être qualifiée d'exercice du droit de préemption, il ne fait pas de doute que cette décision serait illégale pour au moins quatre raisons, en confirmant notamment l'absence de délégation reçue par le maire de la part du conseil municipal aux fins d'exercer le droit de préempter au nom de la commune.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

1. En premier lieu, la circonstance que la requête en référé-suspension et les mémoires complémentaires enregistrés les 19 et 29 mars 2021 dans le cadre de la requête au fond ont été présentés au nom de M. _____ au lieu de M. _____ et Mme _____ dès lors que le couple n'est pas marié, n'est pas susceptible de constituer un motif d'irrecevabilité dès lors qu'il ressort sans ambiguïté des pièces des dossiers que ces écritures ont bien été déposées pour le compte de _____.

2. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que, le 19 janvier 2021, le maire de la commune de _____ a fait figurer sur la déclaration d'intention d'aliéner les terrains en cause, datée du 22 décembre 2020, qui avait été déposée en mairie, dans le cadre K réservé au titulaire du droit de préemption, la mention « le conseil municipal décide de faire valoir son droit de préemption sur la vente », sous laquelle il a apposé le cachet de la mairie et sa signature. En l'absence de délibération antérieure du conseil municipal décidant d'exercer un droit de préemption sur les parcelles litigieuses, cette mention ne saurait s'analyser comme une simple information d'une décision du conseil municipal déjà intervenue mais doit, compte tenu de sa formulation, être regardée comme révélant la décision du maire d'exercer le droit de préemption sur les parcelles faisant l'objet de la déclaration d'intention d'aliéner. La délibération en date du 21 janvier 2021, par laquelle le conseil municipal de _____ s'est borné à approuver l'acquisition des parcelles cadastrées ZH 93, ZH 94 et ZH 95 au prix de 62 856 euros, ne constitue pas la décision d'exercer le droit de préemption mais tire seulement les conséquences de l'acte décisoire précité du maire du 19 janvier 2021, lequel est constitutif d'une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux.

3. En troisième lieu, d'une part, si le compromis de vente produit au dossier, signé entre Mmes _____, en qualité de vendeuses, et M. _____, en qualité d'acquéreurs, pour la vente des parcelles cadastrées ZH 93, ZH 94 et ZH 95, situées au lieudit les Gibeaux à _____ prévoit qu'en cas de réalisation des conditions suspensives stipulées, la signature de l'acte authentique de vente doit avoir lieu au plus tard le 31 décembre 2020, il précise que le délai de réalisation des conditions suspensives est automatiquement prorogé jusqu'à réception des pièces administratives nécessaires à la perfection de l'acte authentique, lesquelles comprennent notamment la renonciation expresse ou tacite à un droit de préemption, et souligne encore, en tout état de cause, que la date d'expiration du délai ou de sa prorogation n'est pas extinctive mais constitutive du point de départ de la période à partir de laquelle l'une des parties pourra obliger l'autre à s'exécuter. D'autre part, s'il ressort des pièces du dossier qu'au cours d'une discussion intervenue le 18 janvier 2021 entre M. _____, Mme _____ et des représentants de la commune de _____, la possibilité pour les premiers de renoncer à l'acquisition des trois parcelles de terrain en cause a été évoquée, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette renonciation soit effectivement intervenue depuis. Dès lors, les requérants sont recevables, en leur qualité d'acquéreurs évincés, à contester la décision de préempter les parcelles de terrain en cause.

4. Il résulte de tout ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées par la commune de _____ doivent être écartées.

Sur les conclusions aux fins de suspension d'exécution :

5. Aux termes du 1^{er} alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.* ».

En ce qui concerne la condition relative à l'urgence :

6. Eu égard à l'objet d'une décision de préemption et à ses effets vis-à-vis de l'acquéreur évincé, la condition d'urgence doit en principe être constatée lorsque celui-ci demande la suspension d'une telle décision. Il peut toutefois en aller autrement au cas où le titulaire du droit de préemption justifie de circonstances particulières, tenant par exemple à l'intérêt s'attachant à la réalisation rapide du projet qui a donné lieu à l'exercice du droit de préemption. Il appartient au juge des référés de procéder à une appréciation globale de l'ensemble des circonstances de l'espèce qui lui est soumise.

7. En l'espèce, en se bornant à soutenir que, dans le contexte actuel de crise sanitaire, elle a été sollicitée par des entrepreneurs souhaitant s'installer sur son territoire et en particulier implanter un atelier de chaudronnerie sur la zone, alors qu'aucun des courriers de sollicitations produits, dont un a été adressé à la commune postérieurement à la décision de préemption, ne se réfère précisément aux parcelles de terrain non bâti en cause, et qu'en particulier, celui daté du 20 novembre 2020 concernant un projet de chaudronnerie mentionne une recherche de local industriel, la commune de ne démontre pas la nécessité pour elle de réaliser immédiatement un projet qui aurait motivé l'exercice du droit de préemption, alors que M. justifient d'un projet d'habitation et de local professionnel sur les parcelles concernées, auquel l'exercice du droit de préemption fait obstacle. Dès lors, la condition d'urgence doit être regardée comme remplie.

En ce qui concerne la condition relative au doute sérieux concernant la légalité de la décision :

8. Aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier.* ».

9. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) 15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues à l'article L. 211-2 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ; (...)* ».

10. Il a été confirmé à l'audience l'absence de délégation en cours de validité, accordée par le conseil municipal au maire de _____, pour lui permettre d'exercer au nom de la commune le droit de préemption prévu par le code de l'urbanisme. Le moyen tiré de l'incompétence du maire à prendre la décision dont la suspension de l'exécution est demandée apparaît ainsi propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

11. En deuxième lieu, 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, 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. Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans le cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone. (...)* ». Aux termes de l'article L. 300-1 du même code : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser 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. (...)* ».

12. D'une part, la décision dont la suspension de l'exécution est demandée, qui est rédigée ainsi : « le conseil municipal décide de faire valoir son droit de préemption sur la vente », ne précise pas l'objet pour lequel le droit de préemption est exercé. Par suite, le moyen tiré du défaut de motivation de cette décision au regard de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme apparaît propre à créer un doute sérieux sur sa légalité.

13. D'autre part, compte tenu de ce qui a été dit au point 7, le moyen tiré de ce que le droit de préemption n'a pas été exercé en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'une opération d'aménagement visant à organiser l'accueil d'activités économiques, alors que les requérants souhaitent acquérir le terrain en vue notamment d'y implanter un entrepôt pour l'exercice d'une activité de maçonnerie, apparaît, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision dont la suspension de l'exécution est demandée.

14. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme : « *Les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan (...)* ».

15. En l'état de l'instruction, en l'absence de justificatif d'un droit de préemption urbain institué par le plan local d'urbanisme sur la zone où sont situées les parcelles en cause, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme apparaît susceptible de créer un doute sérieux sur la légalité de la décision de préemption.

16. Il résulte de ce qui précède, que les requérants sont fondés à demander la suspension de l'exécution de la décision de préemption.

Sur les frais liés au litige :

17. D'une part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. _____, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, quelque somme que ce soit au profit de la commune de _____ au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

18. D'autre part, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de _____ la somme de 1 000 euros à verser aux requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision du 19 janvier 2021 par laquelle le maire de la commune de _____ a exercé le droit de préemption urbain est suspendue jusqu'à ce que le tribunal se prononce au fond sur la légalité de cette décision.

Article 2 : La commune de _____ versera à M. _____ la somme globale de 1000 (mille) euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de _____ sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à M. _____, à la commune de _____ et à l'indivision _____. Une copie en sera adressée à la préfète de la Haute-Saône.

Fait à Besançon, le 16 avril 2021.

Le juge des référés,

F.

La République mande et ordonne à la préfète de la Haute-Saône, en ce qui la concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Le greffier