

**Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la
Réunion, 30 juillet 2013, SARL Ecran Sud, numéro
1100817**

Audrey Egiziano

► **To cite this version:**

Audrey Egiziano. Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 30 juillet 2013, SARL Ecran Sud, numéro 1100817. Revue juridique de l’Océan Indien, Association “ Droit dans l’Océan Indien ” (LexOI), 2014, Jurisprudence locale, pp.153-156. hal-02860593

HAL Id: hal-02860593

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860593>

Submitted on 8 Jun 2020

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.

Contentieux de l'urbanisme – Décision de préemption – Acquéreur évincé – Réalité du projet – déclaration d'intention d'aliéner

Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 30 juillet 2013, *SARL Écran Sud*, req. n° 1100817

Audrey EGIZIANO

Précisions autour de l'exigence de « réalité » d'un projet justifiant une préemption

La SARL Foncière 2001, propriétaire d'un terrain tout près de la ZAC Canabady, décide de le mettre en vente. Elle transmet alors sa déclaration d'intention d'aliéner le 30 juin 2011 à la commune de Saint-Pierre. Mais le 11 août 2011, celle-ci décide de notifier au notaire chargé de la vente sa décision d'exercer son droit de préemption.

La SARL Écran Sud, acquéreur évincé, attaque devant le tribunal administratif de Saint-Denis cette décision de préemption le 30 août 2011.

Une décision de préemption est soumise à plusieurs conditions pour être validée par le juge¹. Tout d'abord, l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'elle doit être exercée « *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, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement* ». En somme, elle doit être destinée à permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement, dont les objets possibles sont définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme², à l'exception des objets visant les espaces naturels.

En l'espèce, la décision de préemption précise que la commune souhaite permettre le maintien et le développement de l'activité économique des parcelles

¹ Le juge administratif le rappelle : « *les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement exercer ce droit, d'une part, si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption* ».

² Pour être exhaustif, l'article L. 300-1 définit les objets que peuvent présenter les actions ou opérations d'aménagement : « *mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ».

jouxtant la ZAC Canabady. Or l'article L. 300-1 prévoit notamment, comme objet, « *le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques* ». Ainsi, l'objet visé par la décision de préemption remplit la condition législative de l'article L. 300-1.

Ensuite, la jurisprudence a ajouté d'autres critères à la validité d'une décision de préemption. Il faut d'abord que le projet d'aménagement existe antérieurement à la décision de préemption¹. C'est dans ce but que la commune présente une délibération du 21 décembre 2010, faisant état de la volonté de la commune de prolonger la ZAC Canabady. Ainsi le critère de l'antériorité semble rempli.

Il faut d'ailleurs souligner que ce critère est interprété souplesment par le juge. Il faut comprendre que la simultanéité ou du moins la proximité du projet d'aménagement et de la décision de préemption suffisent. En effet, en 2011, la cour administrative d'appel de Marseille a jugé que l'antériorité du projet était admise lorsque la déclaration d'intention d'aliéner est parvenue le 25 février et qu'un projet de bibliothèque et de jardin d'enfants a été finalisé dans un dossier de présentation réalisé par un architecte, mandaté à cette fin par le maire de la commune, dans le courant du mois de mars, quand bien même il aurait été imprécis et non encore concrétisé². Il ne s'agit manifestement plus véritablement d'antériorité, mais de proximité temporelle entre le projet d'aménagement et la décision de préemption.

Ce critère de l'antériorité du projet d'aménagement doit en outre être combiné avec un second critère. Jusqu'en 2008, la jurisprudence exigeait que le projet d'aménagement soit suffisamment précis et certain. À défaut, le projet ne permettait pas de justifier la préemption, ce qui soumettait les personnes publiques préemptrices à une exigence de sérieux et d'anticipation. La personne publique devait par exemple présenter des études significatives³, avoir préalablement défini les principales caractéristiques de l'opération envisagée, notamment le nombre, la superficie et la configuration spatiale des logements dont la construction était projetée, en tenant compte des contraintes urbanistiques propres au site en cause, et avoir procédé à une première étude du montage financier et du programme de réservation locative qui lui serait

¹ Voir par exemple arrêt CAA Paris, 17 juin 1999, *SCI Saint-Genis*, req. n° 97PA02063 : la décision de préemption est annulée « *lorsque la commune ne peut produire de documents établissant que, avant d'user de son droit de préemption, elle avait projeté de procéder à l'opération d'aménagement décrite* » ; CAA Marseille, 6 octobre 2011, *Commune de Port-la-Nouvelle*, req. n° 09MA02937.

² CAA Marseille, 20 octobre 2011, *de RICARD c/ Commune de Saint-Félix-de-Lodez*, req. n° 09MA04794, ou CAA Lyon, 8 novembre 2011, *Commune de Saint-Martin d'Herès c/ Raymond*, req. n° 10LY01906, ou encore CAA Nantes, 16 décembre 2011, *Commune de Saint-Pierre-des-Corps*, req. n° 10NT01344.

³ CAA Paris, 4 juin 2002, *Sté Pierre et Industries*, req. n° 98PA03398, *a contrario*.

associée¹. Ou encore, un compte-rendu, dépourvu de date certaine, d'une réunion de travail entre le maire et ses deux adjoints ainsi qu'une profession de foi distribuée par le maire dans le cadre de sa campagne électorale n'ont pas été des documents suffisants à établir l'existence d'un projet d'aménagement suffisamment précis et certain justifiant une décision de préemption².

Mais depuis 2008, cette condition a été assouplie puisque la jurisprudence ne demande plus que le projet soit précis et certain, mais uniquement qu'il soit réel. La condition de sa précision a disparu³. Bien que cette exigence ait été allégée, elle continue d'être rigoureusement et concrètement contrôlée par le juge puisque c'est sur la base de ce critère que la décision de préemption de la commune de Saint-Pierre est annulée.

En effet, la commune de Saint-Pierre ne parvient à faire état que de documents présentant un état des lieux et « *trois scénarios d'aménagement très sommaires pour le développement de la zone, sans individualiser un projet particulier* ». C'est pour cette raison que le juge décide qu'au 11 août 2011, date de la notification de la décision de préemption, « *les études menées sur les possibilités futures d'extension de la ZAC Canabady ne permettent pas de regarder comme établie l'existence d'un projet d'aménagement, même imprécis, sur la parcelle préemptée* ». Cette solution s'inscrit dans la jurisprudence rendue en la matière. Par exemple le juge administratif a jugé illégale une décision de préemption dès lors qu'aucune pièce du dossier ne prouve qu'il existait, à la date de décision de préemption, un projet, même imprécis, de réaliser dans l'immeuble préempté, comme l'indique la décision de préemption, des salles à vocation culturelle ou de réunion⁴. Le contrôle du juge sur la réalité du projet est très concret. Il va pouvoir se baser notamment sur des courriers. La cour administrative d'appel de Lyon a par exemple considéré que la réalité d'un projet d'aménagement de logements sociaux, à la date de la décision de préemption litigieuse, est démontrée par une lettre au préfet dans laquelle le maire exposait un projet émanant de la municipalité nouvellement élue de réaliser une zone de mixité sociale sur le secteur ainsi que par deux lettres de bailleurs sociaux proposant à la commune une opération et par un avis favorable

¹ CE, 22 novembre 2006, *OPAC Gironde Habitat*, note N. ROUSSEAU, *Constr.-Urb.*, 2007, n° 2, commentaire 43, « Existence d'un projet suffisamment réel et précis lors de l'exercice du droit de préemption urbain pour la réalisation de logements sociaux ».

² CAA Bordeaux, 3 avril 2007, *Lacombe c/ Commune de Beynac et Cazenac*, req. n° 05BX00082.

³ CE, 7 mars 2008, *Commune de Meung-sur-Loire*, req. n° 288 371, note P. CORNILLE, *Constr.-Urb.*, 2008, n° 5, commentaire 84, « Une faveur pour les préemptions à but économique ? » ; J.-F. STRUILLOU, *AJDA*, 2008, p. 1449, « Motifs et motivation de la décision de préemption » ; P. SOLER-COUTEAUX, *RDI*, 2008, p. 358, « Une commune peut préempter à la condition d'avoir un projet réel, même s'il n'est pas précis ».

⁴ CAA Bordeaux, 16 novembre 2009, *Valay c/ Commune de Marmande*, req. n° 09BX00269.

du bureau du conseil municipal sur le projet d'aménagement envisagé¹.

Et cette absence de projet réel va finalement entacher le premier critère, celui de l'antériorité du projet puisque le jugement précise que « *par suite, le moyen tiré de l'absence d'existence antérieure d'un projet sur la parcelle [...], qui aurait été susceptible de régulièrement motiver la décision de préemption, est de nature à entraîner l'annulation de cette décision* ». En conséquence, le critère de l'antériorité n'est finalement pas rempli puisque celui de la réalité du projet ne l'est pas. Aucun réel projet n'existait donc avant la décision de préemption.

La présente décision a le mérite de révéler la persistance d'un contrôle rigoureux en matière de décision de préemption lorsqu'il s'agit de vérifier la réalité du projet d'aménagement.

Il nous semble malheureusement que cette rigueur est moins évidente lorsque le juge doit se pencher sur la qualification d'opération d'aménagement du projet justifiant la préemption².

¹ CAA Lyon, 28 février 2012, *Mme Mombazet c/ EFP-SMAF*, req. n° 10LY01677.

² Voir notamment les arrêts CE, 6 février 2006, *Commune de Lamotte-Beuvron*, req. n° 266821 ; CAA Douai, 29 décembre 2006, *Leclercq c/ Commune de Verton*, req. n° 06DA00370 ; CAA Nancy, 16 novembre 2006, *Commune de Sessenheim*, req. n° 05NC00319.

³ Objet de nombreux débats dans la presse réunionnaise et déchainant les passions des Saint-Pierrois.