

N° 366071
Commune d'Annonay

1^{ère} sous-section jugeant seule
Séance du 27 juin 2013
Lecture du 25 juillet 2013

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Le maire d'Annonay a préempté en novembre 2012 un ensemble immobilier mis en vente au profit de la société FP Conseil. A la demande de cette dernière, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon en a suspendu l'exécution, par une ordonnance contre laquelle la commune se pourvoit en cassation.

Vous devrez y faire droit. Il ressort de son ordonnance que le juge des référés a prononcé la clôture de l'instruction à l'issue de l'audience. Mais l'instruction s'est poursuivie ensuite par des échanges de mémoires dont il a tenu compte. Il résulte toutefois de votre décision Garde des sceaux c/ T... du 26 septembre 2012 (n° 359479, aux T.) que le juge des référés est réputé avoir rouvert l'instruction lorsqu'il a décidé de communiquer après sa clôture un mémoire produit par une partie, et qu'il doit alors informer les parties de la date à laquelle l'instruction sera close, ce qui n'a pas été fait.

Après annulation, vous réglerez l'affaire au titre de la procédure de référé.

Précisons à titre liminaire que la demande n'est pas devenue sans objet. En effet, même si le bien a été préempté au prix de la DIA et que le transfert de propriété est donc intervenu, il y a place pour une intervention du juge des référés de l'article L. 521-1 du code de justice administrative aussi longtemps que le bien n'a pas été revendu à un tiers ou utilisé de manière irréversible (CE, 23 juin 2006, Société Actilor, n° 289549, au Rec.).

Contrairement à ce qui est soutenu, la requête en annulation a été présentée parallèlement à la demande de suspension, qui est donc recevable.

L'urgence est présumée remplie s'agissant de l'acquéreur évincé. La caducité du compromis de vente n'y change rien (CE, 31 mai 2007, SCI Russie, n° 298545, aux T.). Et la commune ne démontre pas qu'une certaine urgence s'attacherait à la réalisation du projet qu'elle poursuit. La condition d'urgence est donc remplie.

De nombreux moyens critiquent les conditions dans lesquelles le droit de préemption urbain a été institué à Annonay. La commune mettait initialement en avant deux délibérations, l'une de 1987, l'autre de 1992 visée par la décision de préemption litigieuse, instituant ce droit

dans les zones urbaines et à urbaniser de la commune. On peut hésiter sur la portée de chaque délibération. La Cour de cassation juge en effet que le code de l'urbanisme ne prévoit pas la caducité de la délibération instituant le DPU lors de la transformation d'un POS en PLU (Cass. 3^{ème} civ., 20 mars 2013, n° 11-19239) et elle semble seulement exclure que de nouvelles parcelles soient ajoutées postérieurement à l'instauration du DPU (Cass. 3^{ème} civ., 8 novembre 2006, CCI de Paris c/ DSF du Loiret, n° 05-17642, au Bull. ; voir aussi CAA Lyon, 1^{er} février 2004, SA Centraventes, n° 04LY00992), ce qui ne paraît pas être le cas de la parcelle litigieuse en l'espèce. Cela étant, la délibération de 1992 renvoie à la délimitation des zones du POS approuvé le même jour et crée en outre un droit de préemption renforcé sur une partie de celles-ci, qui n'existait pas auparavant. Il nous semble donc que, comme l'indique la commune elle-même dans le dernier état de ses écritures, elle s'est entièrement substituée à la délibération de 1987, dont il n'y a plus lieu de tenir compte.

Il est soutenu que la délibération de 1992 était illégale, faute pour le maire d'avoir joint à la convocation des conseillers municipaux une note explicative de synthèse et pour la commune d'avoir préalablement rendu exécutoire son plan d'occupation des sols. La société ajoute qu'en tout état de cause, cette délibération de 1992 ne pouvait elle-même produire effet, faute de publication dans les conditions prévues à l'article R. 211-2 du code de l'urbanisme.

L'exception d'illégalité est opérante (CE, 26 octobre 2012, C..., n° 346947, aux T.). On peut douter de sa recevabilité, ce qui rejoint le débat sur les modalités de publication de la délibération. Celle-ci fait elle-même état de sa publication par voie d'affichage et dans 4 journaux, et il est en outre précisé qu'elle a été affichée le 18 décembre 1992. La SARL n'apporte de son côté aucun élément permettant de faire douter de la réalité de cette publication. Notre conviction profonde est que cet affichage est bien intervenu, et qu'il convient, face à ce type de moyen entièrement fondé sur l'écoulement du temps, de faire preuve d'une certaine tolérance à l'égard de l'administration, compte tenu en outre des conséquences de l'illégalité des décisions instituant le DPU. Mais au stade du référé, il nous paraît difficile d'exclure tout doute sérieux, ce qui pourra, au passage, avoir pour vertu d'inciter la commune à nourrir son argumentation, le cas échéant. C'est au bénéfice de cette observation que nous vous proposons de retenir deux moyens : d'une part, il n'est pas établi qu'une note de synthèse ou le projet de délibération qu'évoque la commune et qui pourrait en tenir lieu aurait été joint à la convocation du conseil municipal, comme le prévoyait alors l'article L. 121-10 du code des communes ; d'autre part, le doute sur l'affichage continu de la délibération pendant un mois et, surtout, l'absence de production par la commune des coupures de presse attestant de sa diffusion dans les journaux locaux ne permettent pas d'affirmer avec certitude que cette délibération serait devenue exécutoire.

En revanche, la circonstance que le DPU ait été institué par une délibération adoptée le même jour que celle approuvant la révision du POS, donc à une date à laquelle ce POS révisé n'était pas encore en vigueur, nous paraît sans incidence sur la légalité de cette délibération. L'article L. 211-1 du code de l'urbanisme alors en vigueur permettait l'institution du DPU dans les zones urbaines ou d'urbanisation future du POS « *rendu public ou approuvé* ». Le législateur avait donc expressément admis que le DPU soit instauré avant même que le POS soit approuvé, dès lors qu'il avait été rendu public – c'est-à-dire avant l'enquête publique en vertu de l'article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme alors en vigueur. Il nous semble qu'il doit en aller de même en cas de révision du POS et de mise en place du DPU dans le cadre du nouveau

zonage qu'il prévoit. En l'occurrence, le POS révisé avait été rendu public au plus tard en septembre 1992, sans qu'il soit soutenu que cette publicité était inopposable aux tiers. En tout état de cause, nous sommes fermement d'avis que l'instauration du DPU peut être décidée en même temps que la délibération rendant public le POS ou l'approuvant, dès lors que la première délibération n'entre pas en vigueur avant la seconde. Cette pratique, que vous admettez pour les seuls actes réglementaires (CE, Section, 30 juillet 2003, GEMTROT, n° 237201, au Rec.), était encouragée, s'agissant de la délibération rendant public le POS, par le guide du droit de préemption urbain publié à la Documentation française (n° 4.1.2.1, cité au Jcl Notarial par J. Hugot et D. Dutrieux, § n° 10, 2007), et nombre de communes ont procédé de cette manière. Elle permet d'éviter l'ouverture d'une fenêtre entre l'entrée en vigueur du POS et l'instauration du DPU au sein de laquelle les transactions immobilières pourraient échapper au droit de préemption. La lettre de l'article L. 211-1 autorise une telle interprétation, puisqu'elle se borne à subordonner l'instauration du DPU à l'existence d'un POS rendu public ou approuvé, sans égard pour son opposabilité aux tiers.

Les autres moyens ne nous paraissent pas propres à créer un doute sérieux. Il est soutenu que la réalité du projet d'aménagement communal n'était pas établie, que la commune a entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation et qu'aucun motif d'intérêt général suffisant ne justifiait la préemption.

Celle-ci est motivée par l'objectif « *d'éradiquer l'indécence de l'immeuble par la réalisation de logements mis aux normes d'habitabilité et de confort, à loyers maîtrisés, d'une surface totale habitable d'environ 600 m²* ». Cette réhabilitation s'inscrit dans le cadre du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Elle porte sur un immeuble situé dans un îlot prioritaire et dont un diagnostic d'insalubrité modérée avait été établi dès mai 2012 dans le cadre d'une convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat. Cette convention prévoit au titre des axes d'intervention « d'organiser la maîtrise foncière à l'opportunité centrée sur les immeubles (...) insalubres », ce qui nous paraît correspondre à l'exercice du droit de préemption. La circonstance que la communauté de communes serait compétente en matière de politique locale de l'habitat n'a pas ôté à la commune la possibilité de faire usage du droit de préemption en vue de lutter contre l'habitat insalubre. Et le fait que le maire ait indiqué qu'après la réalisation des travaux de gros œuvre par la commune, le bien serait cédé à un investisseur avec obligation de réaliser les logements sur la base d'un cahier des charges précis ne permet pas de douter de la réalité du projet d'aménagement. L'article L. 213-11 du code de l'urbanisme prévoit que les biens acquis par voie de préemption doivent être utilisés aux fins de réaliser des actions ou opération d'aménagement relevant de l'article L. 300-1, et que la commune peut décider, par délibération motivée, de le céder à une personne privée à cette fin. Tel est précisément le montage envisagé. Aucune disposition n'impose que les biens préemptés fassent l'objet d'une maîtrise foncière du titulaire du droit de préemption lui-même. Vous avez même admis que la préemption d'un bien soit motivée par sa cession à une entreprise privée en vue de favoriser l'activité économique locale (CE, 6 février 2006, Commune de Lamotte-Beuvron, n° 266821, au Rec.). Ce moyen ne justifie donc pas la suspension.

Compte tenu en outre de l'état de l'immeuble et du fléau que constituent l'habitat indigne et, parfois, son exploitation par des marchands de sommeil, le moyen d'erreur manifeste d'appréciation n'est pas sérieux. Il en va de même, pour les mêmes raisons, du

moyen tiré de ce que la préemption ne reposerait pas sur un motif d'intérêt général suffisant. Peu importe à cet égard ce que la société requérante envisageait elle-même de faire du bien, ses promesses n'engageant d'ailleurs qu'elle.

Pour les motifs précédemment rappelés, vous devrez toutefois faire droit à la demande de suspension en tant que la décision permet à la commune de disposer du bien acquis – le transfert de propriété ayant été réalisé par la préemption au prix de la DIA - et peut la conduire à en user dans des conditions qui la rendraient irréversible – étant précisé que la commune peut prendre les mesures conservatoires qui s'avèreraient nécessaires (voyez sur l'ensemble de ces points la décision Actilor précitée). Notons que l'instruction ne fait pas ressortir que l'acte authentique aurait été signé et que le prix convenu aurait été payé, de sorte qu'il n'y a pas eu transfert de jouissance au profit de la commune. Enfin, compte tenu du débat sur l'opposabilité de la délibération de 1992 et des doutes que nous conservons sur l'issue finale du litige devant le juge de l'annulation, nous pensons qu'il est préférable de geler entièrement la situation, c'est-à-dire de limiter la portée de la suspension en ne permettant pas au propriétaire initial et à l'acquéreur évincé de poursuivre la vente prévue, comme vous pouvez le faire (CE, 23 juillet 2003, Société Atlantique terrains, n° 254837-256162, aux T.). Et vous rejetterez en conséquence les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de céder le bien à l'acquéreur évincé.

Vous pourrez mettre à la charge de la commune, qui est la partie perdante, la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que la contribution à l'aide juridique acquittée par la société, et rejeter les conclusions présentées sur le même fondement par la commune. **Tel est le sens de nos conclusions.**