

N° 311167

Commune du Plessis-Trevice

1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 25 mars 2009

Lecture du 6 mai 2009

## CONCLUSIONS

### M. Luc DEREPA, rapporteur public

La commune du Plessis-Trevice, dans le Val-de-Marne, a exercé le 22 novembre 2001 son droit de préemption sur deux parcelles hébergeant des bâtiments anciennement à usage industriel que les consorts P... s'apprêtaient à vendre à la SCI AAB. M. et Mme E..., qui sont titulaires des parts de la SCI et souhaitaient installer dans les bâtiments une entreprise d'insertion, ont saisi le TA de Melun qui a annulé la décision de préemption. Saisie en appel, la CAA de Paris a statué dans le même sens que le tribunal et la commune se pourvoit maintenant en cassation.

Rappelons que l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme permet aux autorités locales d'exercer leur droit de préemption urbain pour réaliser une action ou une opération d'aménagement au sens où ce terme est défini par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Le même article L. 210-1 précise que la décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel la préemption est exercée. Par votre décision commune de Meung-sur-Loire du 7 mars 2008, n° 288371, au Recueil, vous avez assoupli votre interprétation de ces dispositions en n'exigeant plus que le projet qui justifie la préemption soit certain et précisément défini, mais seulement et de façon plus habituelle qu'il corresponde d'après les pièces du dossier aux intentions réelles de la commune ; dans le même sens, vous exigez désormais que la décision de préemption mentionne la nature de ce projet, mais pas nécessairement ses caractéristiques précises.

Dans son arrêt, antérieur à cette décision, la cour a fait usage, pour apprécier la légalité de la décision attaquée, de l'ancien critère relatif au caractère suffisamment précis et certain du projet justifiant la préemption. Elle a constaté que la décision comportait trois motifs : le premier était tiré de la volonté de la commune de poursuivre la « restauration du parcellaire » dans la zone, qu'elle avait entamée en acquérant une première parcelle proche en 1994 ; le deuxième motif était fondé sur la perspective d'accueillir des activités économiques dans cette zone de la commune, classée Ufa par le POS ; et le troisième motif était tiré de « la nécessité pour la collectivité publique d'assurer la dépollution du site en raison de la présence d'amiante et de cuves à dégazer en sous-sol ».

La cour a estimé que les premier et troisième motifs ne relevaient pas de la notion d'aménagement définie à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, et que les premier et deuxième motifs ne se rattachaient à aucun projet précis et certain. Elle en a déduit qu'aucun des trois motifs n'était valide et a confirmé l'annulation prononcée par le TA.

Le premier moyen soulevé par la commune est tiré de ce que la cour aurait considéré à tort la demande initialement présentée au TA comme recevable. Le moyen est fondé sur les considérations suivantes : l'acquéreur dont le nom figurait dans la promesse de vente était la SCI AAB ; or devant le TA, la demande avait été présentée non pas formellement par cette société, mais par les époux E..., qui en étaient les seuls associés – Mme E... étant, par ailleurs, gérante de la SCI. La commune soutenait devant le TA puis devant la cour que seule la SCI avait intérêt à demander l'annulation de la décision de préemption, mais pas les époux E... en tant que personnes physiques, et que par suite, la demande de ces derniers devait être regardée comme irrecevable. Le TA et la cour ont estimé que les époux E..., qui avaient signé la promesse de vente au nom de la société, agissaient en réalité en tant que représentants de cette société et que leur demande était par suite recevable.

Il est soutenu que la cour aurait commis une erreur de droit en tirant une telle conclusion mais ce moyen ne peut prospérer. En vertu de l'article 1849 du code civil, le gérant d'une SCI « engage la société dans les rapports avec les tiers par les actes entrant dans l'objet social ». Vous en tirez la conséquence que le gérant d'une SCI est habilité à présenter au nom de celle-ci une demande de permis de construire (10 janvier 1994, T..., n° 94298, aux tables) et qu'il a par ailleurs qualité pour représenter cette société devant les tribunaux (S., 11 juillet 1998, SCI 1, rue de la Fraternité, n° 52639, au Recueil). En tant que gérante de la SCI, Mme E... avait donc à elle seule qualité pour présenter la demande au TA au nom de cette société. Et en estimant que la requête présentée par les époux E... l'était en réalité au nom de la société, la cour a procédé à une exacte interprétation des pièces du dossier : c'était bien en tant que possesseurs des parts de la société, et non en leur nom propre, que les époux agissaient. Le moyen doit donc être écarté.

Le deuxième moyen est également relatif à la recevabilité de la demande de première instance. Devant la cour, la commune soutenait que les époux E... avait présenté leur demande en annulation plus de deux mois après la notification de la décision de préemption à l'agence immobilière devant laquelle la promesse de vente avait été passée. La cour a répondu que la notification à l'intermédiaire devant qui la promesse avait été conclue, qui était en l'espèce mandataire des seuls vendeurs, ne valait pas notification à l'acquéreur évincé, et que le délai de recours n'avait par suite pas commencé à courir à l'égard de la SCI. Il est soutenu que dès lors que la commune n'avait pas connaissance de l'adresse de l'acquéreur, le défaut de notification de la décision à ce dernier n'a pu faire obstacle au déclenchement du délai de recours, et que la cour a donc commis une erreur de droit. Mais ce moyen ne tient pas : il est de jurisprudence constante, et il ne pourrait en être autrement, que la notification de la décision de préemption au notaire, lorsqu'il est mandataire des seuls vendeurs, ne déclenche pas le délai à l'égard de l'acquéreur : 14 novembre 2007, SCI du Marais, n° 305620, aux tables. Et en écartant la fin de non-recevoir pour ce motif, la cour a suffisamment motivé son arrêt.

La commune conteste ensuite l'appréciation portée par la cour sur la légalité interne de la décision, et ce sont là les moyens les plus intéressants. Il est soutenu qu'en jugeant qu'une opération de « restructuration parcellaire » d'une part, et un objectif de démolition de bâtiments vétustes et de dépollution d'autre part, ne constituaient pas des actions ou opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1, la cour aurait commis une erreur de droit.

Rappelons que la notion d'action ou d'opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 est définie de façon limitative par cet article, et que cette définition prend la forme d'une liste d'objectifs ; est donc une action ou une opération d'aménagement permettant l'exercice du DPU toute action ou opération visant à l'un des objectifs ainsi énumérés. Et votre jurisprudence a précisé que par action ou opération d'aménagement, il fallait entendre tout projet permettant de satisfaire à l'un de ses objectifs, même lorsque ce projet, par sa nature, ne s'accompagne pas de mesures d'urbanisation ou de la construction d'équipements : 26 février 2006, commune de Lamotte-Beuvron, n° 266821, au Recueil.

L'action ou l'opération d'aménagement au sens de l'art. L. 300-1 peut ainsi avoir pour objet de mettre en œuvre 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, de lutter contre l'insalubrité, de permettre les restructurations urbaines, et de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

Attachons-nous au premier motif litigieux, la restructuration parcellaire. Si nous comprenons bien ce que veut faire la commune, il s'agit de procéder à l'acquisition de plusieurs parcelles contiguës dans la zone en cause, pour modifier ensuite les limites entre parcelles, afin d'obtenir des unités foncières conformes aux projets de la commune dans la zone. Vu de cette façon, une opération de restructuration parcellaire peut être le préalable nécessaire à une opération de restructuration urbaine, c'est-à-dire à une opération visant à redessiner le plan d'une partie de la ville. Si elle est incluse dans un projet de restructuration urbaine, une restructuration parcellaire peut donc être l'un des objets du droit de préemption urbain. Mais tel n'était pas le cas en l'espèce. La commune faisait de la restructuration parcellaire une fin en soi, mais n'indiquait nullement, ni dans la décision ni dans ses écritures, qu'elle était le préalable à une opération de restructuration urbaine dont, d'ailleurs, aucune pièce du dossier ne fait état dans la zone. Or dans de telles circonstances, l'objectif poursuivi n'entre dans aucune des rubriques de l'art. L. 300-1. La cour n'a donc commis aucune erreur de droit en jugeant qu'une opération de restructuration parcellaire considérée isolément ne pouvait justifier l'exercice du droit de préemption.

Le second motif litigieux prête davantage à discussion. La commune indiquait également se placer sur le terrain de la lutte contre l'insalubrité. Il est toutefois difficile au vu de la décision de préemption de se faire une idée sur ce qu'elle entendait par là. Sont visés dans la décision le fait que les bâtiments existants sont vétustes et menacent ruine, et qu'il est nécessaire de dépolluer le site en raison de la présence d'amiante et de cuves à dégazer en sous-sol. On peut donc dire que cet objectif de lutte contre l'insalubrité visait à la fois à supprimer la menace liée à l'état de ruine et à dépolluer le site.

La lutte contre l'insalubrité figure parmi les objectifs de l'aménagement au sens de l'art. L. 300-1. Les travaux parlementaires de la loi du 17 juillet 1985, dont cette disposition est issue, ne permettent pas de dire quel sens le législateur a voulu donner au terme « insalubrité » lorsqu'il l'a fait figurer à l'art. L. 300-1.

On peut tout d'abord se demander si le législateur a entendu viser la seule lutte contre l'habitat insalubre, autrement dit ne viser que les actions tendant à améliorer la qualité des logements, ou s'il a entendu viser également la suppression de l'insalubrité pour d'autres types de biens immobiliers, notamment le bâti industriel. C'est sans doute la visée la plus large qu'il faut retenir : l'art. L. 300-1 ne vise pas seulement les logements insalubres, mais l'insalubrité de façon générique, et a priori on ne voit pas pourquoi la volonté de mettre fin aux nuisances induites p. ex. par d'anciens bâtiments industriels abandonnés ou squattés ne pourrait pas justifier la préemption.

Il reste à se demander si et comment les dispositions qui permettent de préempter pour lutter contre l'insalubrité doivent être combinées avec les autres législations qui répondent à cet objectif. L'un des principes d'application de la loi en matière de préemption est que les collectivités ne peuvent recourir au droit de préemption pour atteindre des objectifs qui relèvent d'autres législations. Ainsi la préemption ne peut être utilisée dans un but de police, p. ex. pour prévenir des risques d'inondation : ex. CAA Douai, 10 février 2005, commune de Pont-Audemer, n° 03DA01142 ; ou encore pour empêcher l'extension d'une entreprise qui méconnaîtrait la législation sur les installations classées : ex. CAA Lyon, 3 mai 1995, commune de St-Bartyhélémy-de-Vals, n° 94LY00717.

Or au cas d'espèce, il n'existe pas moins de trois régimes législatifs qui ont pour finalité plus ou moins directe la lutte contre l'insalubrité.

- Le premier est le régime de résorption de l'habitat insalubre défini aux art. L. 1331-24 et suivants du code de la santé publique ; ce régime permet à l'administration, essentiellement au préfet, de prendre diverses mesures de façon à mettre fin à une situation d'insalubrité : injonction de travaux, déclaration d'insalubrité portant sur un périmètre ou un immeuble, évacuation, réalisation de travaux et le cas échéant démolition ;

- Le deuxième régime vise à la suppression des risques qu'entraîne l'état de ruine d'un bâtiment : il s'agit de la procédure qui permet au maire de prendre un arrêté de péril sur le fondement des art. L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

- Le troisième régime vise à assurer la dépollution des sites ayant accueilli une installation classée ; cet objectif est atteint à travers les obligations de remise en état du site qui s'imposent à l'exploitant en vertu des articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement, et pour le respect desquelles le préfet dispose des pouvoirs coercitifs définis à l'art. L. 514-1 et suivants du même code.

Il nous paraît assez clair que l'autorité compétente ne peut mettre en œuvre le droit de préemption en vue de mettre fin à un état de ruine ou d'assurer la dépollution d'un site. D'une part parce qu'il ne s'agit pas de lutte contre l'insalubrité au sens où ce terme est utilisé dans le code de l'urbanisme ; d'autre part parce que le principe d'étanchéité des législations dont nous avons parlé doit ici s'appliquer, et ce d'autant plus que dans ces deux cas, la législation

met les coûts de remise en état des biens à la charge du propriétaire ou de l'exploitant, conformément au principe pollueur-payeur, alors que la préemption conduirait à les faire supporter par la collectivité. Nous relevons d'ailleurs que lors de l'examen de la loi du 18 juillet 1985, dont est issu l'art. L. 300-1, le Parlement a rejeté un amendement qui visait à introduire la « lutte contre les pollutions » parmi les items énumérés par cet article, au motif que cette lutte relevait d'autres législations, dont celle sur les installations classées (cf. JO Débats du Sénat, séance du 14 mai 1985, p. 519). Il nous paraît d'autre part significatif, sur ce point, que la loi ait elle-même expressément prévu la possibilité d'appliquer le DPU dans un cas et un seul de dépollution : telle est la portée de l'art. L. 541-29 du code de l'environnement, qui permet l'exercice de la préemption sur les installations de stockage de déchets arrivées en fin d'exploitation, dans le but de « prévenir les risques et nuisances » liés à cette activité.

Cette étanchéité ne fait sans doute pas obstacle à ce que dans le cadre d'un projet d'aménagement répondant à un autre item de l'art. L. 300-1, la commune soit contrainte au passage de remédier à un état de ruine ou de pollution, mais une telle remise en état ne saurait être le seul motif d'une décision de préemption.

En revanche, le recours de l'art. L. 300-1 au terme insalubrité nous paraît entraîner un chevauchement entre le champ d'application du DPU et celui des dispositions du code de la santé publique sur l'habitat insalubre ; des immeubles insalubres pourront ainsi faire l'objet de l'une ou de l'autre procédure. Juger autrement reviendrait à priver de tout effet la possibilité d'user de la préemption à des fins de lutte contre l'insalubrité.

Au cas d'espèce, ces principes sont assez faciles à appliquer puisque la commune s'est fondée sur les seuls objectifs de limitation des risques liée à l'état de ruine et d'exigence de dépollution du site. Or ces deux objectifs, lorsqu'ils sont des objectifs finaux et pas intermédiaires de l'action publique, doivent être poursuivis dans le cadre de législations spécifiques, mais non par l'exercice du droit de préemption.

Ce dernier moyen devra donc être écarté et par l'ensemble de ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi de la commune