N° 366149
Communauté urbaine de Strasbourg

1ère et 6ème sous-sections réunies
Séance du 15 décembre 2014
Lecture du 30 décembre 2014

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Dans le cadre de sa politique de l'habitat, la communauté urbaine requérante a préempté en mars 2010 trois parcelles situées à Strasbourg, mises en vente au profit de la société DDM Patrimoine. Cette dernière, en sa qualité d'acquéreur évincé, a obtenu l'annulation de la décision de préemption par un jugement du tribunal administratif de Strasbourg confirmé en appel par la cour administrative d'appel de Nancy. La CUS se pourvoit en cassation.

Rappelons à titre liminaire que l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme exige que le titulaire du droit de préemption précise dans sa décision la nature de l'opération qu'il projette, et justifie de la réalité de ce projet d'aménagement (CE, 7 mars 2008, Commune de Meung-sur-Loire, n° 288371, au Rec.). Afin de faciliter la préemption en vue de la réalisation de logements, la loi SRU du 13 décembre 2000 lui a en outre ouvert la faculté de motiver sa décision de préemption par référence à une délibération définissant le cadre des actions qu'elle entend mettre en œuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat (PLH). Vous avez jugé à cet égard que, pour que les conditions de motivation et de justification au fond soient regardées comme remplies dans ce cas, ce renvoi devait permettre d'identifier la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement que la collectivité entend mener au moyen de la préemption, soit parce qu'elle se réfère à une mention précise de la délibération, soit que, eu égard aux caractéristiques du bien et à sa localisation, il est possible de déterminer l'action à laquelle se rattache la préemption (CE, 20 novembre 2009, Commune de Noisy-le-Grand, n° 316961, aux T.).

Pour confirmer l'annulation de la décision de préemption, la cour s'est fondée sur ce que la CUS ne justifiait pas de la réalité d'un projet d'aménagement. Elle s'est appuyée à titre déterminant sur une unique considération, dès lors qu'il vous faut faire abstraction d'un autre motif introduit par un « au surplus », donc clairement surabondant, et qui est au demeurant entaché de dénaturation à nos yeux – nous y reviendrons brièvement *in fine*. A titre déterminant, donc, la cour s'est fondée exclusivement sur ce que le PLH et ses annexes cartographiques délimitaient, secteur par secteur, des zones d'intervention qui n'incluaient pas les parcelles litigieuses. Elle en a conclu que « *l'existence d'un projet préexistant à cet endroit ou dans une zone englobant l'emplacement des parcelles litigieuses* [n'est] *ainsi pas établie* », de sorte que l'article L. 210-1 a été méconnu.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Il lui est reproché d'avoir commis une erreur de droit en subordonnant la réalité d'un projet d'aménagement à la condition que le terrain d'assiette du projet se situe dans l'une des zones définies par le PLH. Nous vous invitons à faire droit à ce moyen.

Sans doute le fait qu'une opération de construction de logements sociaux ne soit pas expressément prévue par le PLH peut-il constituer un indice de l'absence de réalité du projet d'aménagement que le titulaire du droit de préemption indique vouloir mener, surtout lorsque, comme ici, sa décision mentionne ce document. La contradiction entre les prévisions et la réalisation peut ainsi trahir, entre autres éléments, l'absence de crédibilité des intentions affichées de la commune. Mais le raisonnement de la cour est plus automatique : elle a purement et simplement subordonné la légalité de la décision de préemption au respect des prévisions du PLH et à l'existence d'un projet préexistant prévu par ce document, sans même utiliser la formule sacramentelle : « *qu'il ressort des pièces du dossier* », c'est-à-dire sans rechercher à titre déterminant si, au vu de l'ensemble du dossier, la réalité du projet était établie.

Or, d'une part, il appartient au juge d'apprécier si la préemption répond aux exigences de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, que ce soit dans le cadre de la motivation par référence ou dans le cadre de « droit commun », sans qu'on puisse, en quelque sorte « enfermer » le titulaire du droit de préemption dans l'une ou l'autre branche de l'alternative. C'est bien comme cela qu'est rédigée la décision Commune de Noisy-le-Grand précitée, qui commence par réitérer l'acquis de la jurisprudence Commune de Meung-sur-Loire. Vous avez ainsi annulé pour erreur de droit l'arrêt d'une cour qui reprochait à une décision de préemption pour la construction de logements sociaux de ne pas se référer au PLH, sans rechercher si les indications fournies par la décision de préemption quant à l'objet en vue duquel elle était exercée étaient elles-mêmes suffisantes pour satisfaire aux exigences de l'article L. 210-1 (CE, 30 janvier 2008, Ville de Paris, n° 299675, au Rec.). A l'inverse, vous avez approuvé un tribunal d'avoir recherché si la collectivité justifiait d'un projet d'aménagement réel indépendamment de la référence faite par la décision de préemption à l'acte créant une zone d'aménagement différée, autre cas de motivation par référence (CE, 26 octobre 2012, C…, n° 346947, aux T. sur un autre point). En d'autres termes, la commodité que constitue la motivation par référence ne doit pas se retourner contre l'administration.

D'autre part, la décision de préemption ne saurait, en tant que telle, méconnaître le PLH, document de planification qui ne lui est pas directement opposable[1]. Sauf à en changer la nature et à s'immiscer indûment dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat des collectivités locales, le juge ne peut interdire au titulaire du droit de préemption de saisir l'occasion d'une aliénation pour préempter un bien en vue de réaliser des logements sociaux à un endroit qui ne figurait pas au nombre des zones privilégiées par le PLH au moment de son adoption. C'est tout l'intérêt du droit de préemption urbain que de permettre des préemptions d'opportunité, au gré des ventes qui interviennent dans le tissu urbain diffus, pour autant que la collectivité justifie réellement de son intention d'y mener à bien un projet d'aménagement. Le raisonnement de la cour témoigne d'une méconnaissance de cet objet, que le législateur a sciemment maintenu en dépit de l'invitation faite par l'étude du Conseil d'Etat de 2007 de mieux distinguer préemption de planification et préemption d'opportunité.

[1] L'article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme prévoit en revanche que le PLU doit être « compatible » avec le PLH.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Vous pourriez certes être tenté, en opportunité, de faire assumer à la CUS les conséquences de la référence qu'elle a faite au PLH dans sa décision de préemption. Nous vous invitons toutefois fermement à ne pas vous engager dans cette voie disciplinaire, pour deux raisons :

- La première tient à ce que la décision ne se réfère ni aux actions prévues dans le PLH, ni aux zonages, mais aux objectifs de création de logements sociaux dans la commune et le secteur où se situent les parcelles préemptées. C'est parfaitement logique : bien que situés en-dehors des zones d'intervention initialement prévues, les logements sociaux à créer concourront au respect par la commune des engagements chiffrés qu'elle a pris.

- La seconde raison tient à ce que la réalité du projet d'aménagement poursuivi ne fait, en l'espèce, pas l'ombre d'un doute. La décision de préemption fait clairement et précisément apparaître la nature du projet que la CUS entend mener, à savoir la réalisation d'un programme immobilier par un opérateur de logement social, qui pourra comprendre 16 à 18 logements répartis sur 3 petits collectifs, avec réhabilitation possible de la maison existante pour créer 2 logements. On trouve dans le dossier soumis à la cour une note de janvier 2010 décrivant précisément les biens mis en vente, rappelant le contexte du logement social dans le quartier de la Robertsau où ils se situent, indiquant que « *dans un quartier recherché, cette DIA est une réelle opportunité foncière* » et proposant au vice-président de la CUS une consultation des bailleurs sociaux, que ce dernier a accepté. Une note aux bailleurs sociaux reprend ses éléments. Sur cette base, 3 offres ont été présentées par des organismes de logement social, comprenant pour au moins l'une d'entre elles une « fiche d'opportunité » extrêmement détaillée de février 2010 précisant la consistance du projet de réalisation de logements sociaux, avec un plan de financement prévisionnel. Enfin, une note datée du jour de la préemption procède à une analyse comparée de ces offres en vue de la sélection de l'opérateur, qui, de fait, interviendra deux jours plus tard. Il est bien rare de disposer au dossier de documents accréditant de manière aussi nette la réalité du projet d'aménagement poursuivi. C'est pourquoi nous pensons que le motif surabondant par lequel la cour a estimé que le dossier ne faisait pas ressortir l'existence d'un tel projet est entaché de dénaturation.

Pour les raisons précédemment indiquées, nous vous invitons à juger que la cour a commis une erreur de droit en déduisant l'absence de réalité du projet d'aménagement de la seule circonstance que les parcelles préemptées ne faisaient pas partie des zones d'intervention figurant dans le PLH mentionné dans la décision de préemption.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt, au renvoi de l'affaire à la cour, et à ce qu'une somme de 3000 euros soit mise à la charge de la société DDM Patrimoine au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.