

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2005042

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. X

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Magali SELLES
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 13 novembre 2020

335-02-01
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 7 octobre 2020, un mémoire enregistré le 23 octobre 2020 et des pièces complémentaires enregistrée le 29 octobre 2020, M. X, représenté par Me Y, demande au juge des référés sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative dans le dernier état de ses conclusions:

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de la délibération du conseil municipal en date du 29 juillet 2020 par laquelle la commune exerce son droit de priorité ;

2°) de condamner la commune de Eup au paiement d'une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

S'agissant de l'urgence :

- l'urgence est présumée dès lors que la suspension concerne une décision portant exercice du droit de priorité ;

- la délibération ne fait pas état de l'existence d'un projet d'aménagement présentant un caractère préalable et réel susceptible de la motiver en fait ;

Il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse dès lors que :

- la délibération est dépourvue de motivation en droit et en fait dès lors qu'elle ne démontre pas que le projet ayant justifié l'exercice de la prérogative présente un caractère préalable et réel ;

- la délibération est entachée d'une erreur de droit en ne respectant aucune des exigences prévues par les articles L. 240-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme ;

- la délibération ne démontre pas l'existence d'un but d'intérêt général impliquant l'exercice du droit de priorité par la commune.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 octobre 2020, le maire de la commune de Eup conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- le droit de priorité se distingue nettement du droit de préemption dès lors qu'il ne nécessite pas la définition d'un projet préalablement à la décision d'acquérir le bien et que le titulaire d'un tel droit de priorité ne se substitue pas à un acquéreur lorsqu'il exerce ce droit, de sorte que ce dernier n'a pas le statut d'acquéreur évincé au sens de la jurisprudence rendue en matière d'exercice du droit de préemption ;

La condition d'urgence n'est pas satisfaite dès lors que :

- aucune décision de jurisprudence n'institue une présomption d'urgence au profit du candidat à l'acquisition d'un bien dont la vente est soumise au droit de priorité des communes ;

- la jurisprudence rendue en matière de droit de préemption n'est pas transposable dès lors que l'objet du droit de priorité est distinct de celui du droit de préemption et il n'y a pas d'acquéreur évincé ;

- M. X ne démontre pas l'existence d'un intérêt lésé et d'un préjudice suffisamment grave et immédiat pour justifier de l'urgence à suspendre la décision ;

- l'urgence concerne en réalité la poursuite de l'exécution de la décision dans la mesure où le projet de la commune est plus adapté pour les producteurs locaux que le projet du requérant qui souhaite construire un hangar agricole sans intérêts pour les habitants de la commune.

Il n'existe aucun moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse :

- il n'est pas obligatoire de motiver la décision d'acquérir dès lors qu'aucune obligation ne figure dans les dispositions relatives au droit de priorité des communes et qu'une telle obligation ne peut être fondée sur les dispositions du code des relations entre le public et l'administration puisque la décision ne constitue pas une décision administrative individuelle défavorable ;

- le droit de priorité de la commune a bien été exercé dans le délai de deux mois prévu par l'article L. 240-3 du code de l'urbanisme dans la mesure où la délibération a été adressée une première fois à la DGFIP le 10 août 2020 puis envoyée à nouveau, revêtue du tampon de légalité, par une lettre arrivée le 17 août 2020 à la DGFIP ;

- la décision n'est pas entachée d'une erreur de droit dès lors que son objet n'a pas à y figurer contrairement à la décision de préemption, et que la commune fait état d'un projet réel, ancien et sérieux, en adéquation avec les objets visés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Vu :

- la requête n° 2004884, enregistrée le 29 septembre 2020, par laquelle M. X, représenté par Me Y, demande l'annulation de la décision dont il demande la suspension ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Sellès, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 29 octobre 2020, tenue en présence de Mme Pauline Tur, greffier d'audience :

- le rapport de Mme Sellès, juge des référés ;
- les observations de Me Y, représentant M. X ;
- les observations de Me Becquevort, représentant la commune de Eup.

La clôture d'instruction est intervenue à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes 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 (...) »*. L'article L. 522-3 du même code dispose : *« Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1 »*.

2. M. X a déposé une candidature en réponse à l'appel d'offre de l'Etat concernant un immeuble non bâti sis Lieu-dit Sabadio à Eup 31440. Le 14 janvier 2020 il a versé dans la comptabilité du notaire, Me Z, la somme de 1600 euros correspondant à 10% du montant de son offre pour l'achat de l'immeuble en question. L'offre de M. X a été retenue et il en a été informé par un mail du 26 mars 2020 de Mme A, inspectrice des finances publiques pôle gestion domaniale Occitanie, ainsi que par un courrier recommandé avec accusé de réception en date du 10 juin 2020 le confirmant. Par une délibération du conseil municipal en date du 29 juillet 2020, la commune de Eup a fait valoir son droit de priorité en application des dispositions des articles L. 240-1 et L. 240-3 du code de l'urbanisme pour l'acquisition desdits terrains. Par la présente requête, M. X demande la suspension de cette délibération en date du 29 juillet 2020.

Sur les conclusions à fin de suspension :

3. Aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : *« Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent »*. Aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme : *« Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé »*. Aux termes de l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme : *« Il est créé en faveur des communes et des établissements publics de coopération intercommunale titulaires du droit de préemption urbain un droit de priorité sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou*

d'une partie d'immeuble situé sur leur territoire et appartenant à l'Etat, à des sociétés dont il détient la majorité du capital, aux établissements publics mentionnés aux articles L. 2102-1, L. 2111-9 et L. 2141-1 du code des transports, aux établissements publics mentionnés à l'article 176 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure et au dernier alinéa de l'article L. 6147-1 du code de la santé publique ou à des établissements publics dont la liste est fixée par décret, en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du présent code ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations ».

4. Il résulte de l'instruction que la délibération du conseil municipal par laquelle la commune exerce son droit de priorité n'est pas constitutive d'une décision administrative individuelle défavorable soumise à l'obligation de motivation prévue par l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration susvisé. En outre, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit une telle obligation de motivation en fait, et la circonstance que cette obligation soit mentionnée dans les dispositions du code de l'urbanisme relatives au droit de préemption est sans influence sur le régime applicable au droit de priorité dans la mesure où ces deux droits demeurent distincts. Par suite, le requérant ne peut utilement se prévaloir de l'insuffisante motivation de la décision litigieuse.

5. Aux termes de l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme : *« Il est créé en faveur des communes et des établissements publics de coopération intercommunale titulaires du droit de préemption urbain un droit de priorité sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux (...) en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du présent code ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations »*. 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 »*.

6. S'il est constant que la décision visant à exercer le droit de priorité de la commune doit être prise en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations d'aménagement ou en vue de constituer des réserves foncières, il ne résulte pas des dispositions précitées que cet objet doit nécessairement figurer dans la décision elle-même, dès lors qu'il n'existe aucune obligation de motivation pesant sur ce type de décision, à la différence des décisions de préemption. Il résulte des dispositions précitées que le titulaire du droit de priorité peut légalement exercer ce droit s'il justifie, à la date à laquelle il l'exerce, 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. La collectivité peut dès lors soit indiquer l'action ou l'opération d'aménagement prévue par la délibération délimitant ce périmètre à laquelle la décision de priorité participe, soit renvoyer à cette délibération elle-même si celle-ci permet d'identifier la nature de l'opération ou de l'action d'aménagement poursuivie.

7. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, et notamment du procès-verbal du conseil municipal en date du 29 juillet 2020 que la commune de Eup exerce son droit de priorité en vue de *« l'installation des commerces de proximité Boulangerie, etc, des producteurs locaux vente en direct de leurs produits »* afin d'apporter des offres de services auprès de la population vieillissante et sédentaire tout en attirant de jeunes familles venant vivre sur la commune. Dès lors, la commune de Eup a confirmé à l'audience les éléments suffisamment précis permettant d'apprécier la réalité

du projet, détaillant notamment sa consistance et le type d'équipement devant y être implanté, rappelant par la même occasion que la commune est intéressée par l'acquisition des parcelles depuis 2017 mais n'était alors pas en mesure d'exercer son droit de priorité, faute d'informations sur les parcelles en cause et compte tenu de leur prix. Dans ces conditions, l'absence de mention du projet précis dans la délibération elle-même ne fait pas obstacle à ce que la réalité du projet d'aménagement conforme aux dispositions précitées du code de l'urbanisme et invoqué par la commune de Eup à l'appui de sa décision de priorité soit établie. Par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que la décision est entachée d'une erreur de droit et le moyen doit être rejeté.

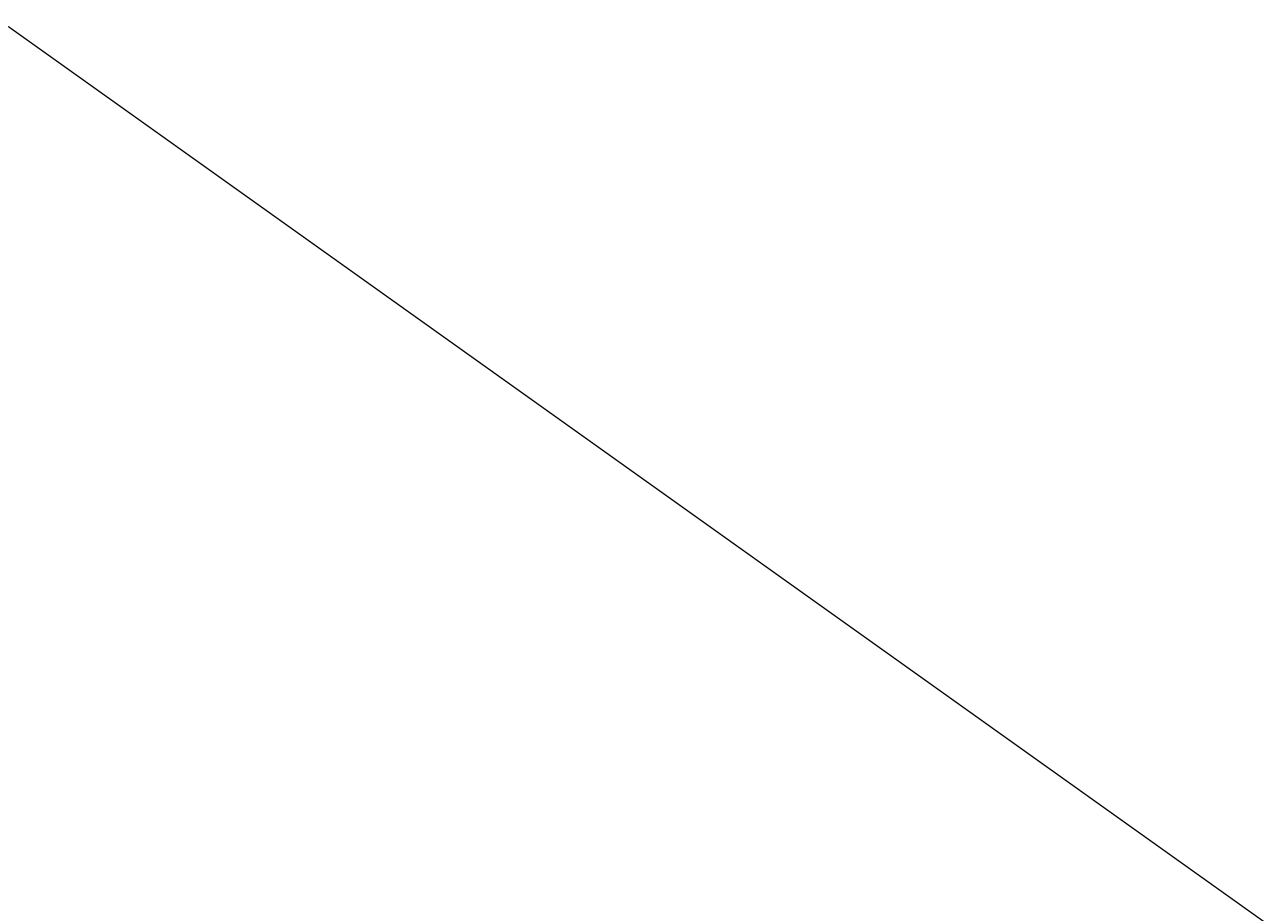
8. Il s'ensuit qu'en l'état de l'instruction, il n'est fait état d'aucun moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

9. Il résulte de ce qui précède et sans qu'il soit besoin de statuer sur la condition d'urgence, que la demande de suspension de la décision attaquée doit être rejetée.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Aux termes de l'article L.761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

11. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Eup la somme sollicitée par M. X au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.



ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de Monsieur X est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à Monsieur X et au Maire de la commune de Eup.

Fait à Toulouse, le 13 novembre 2020.

Le juge des référés,

Le greffier,

M. SELLÈS

P. TUR

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui le 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 conforme :

La greffière en chef,