

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE RENNES**

**N° 2000103**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme V.

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. François Bozzi  
Rapporteur

---

Le tribunal administratif de Rennes

M. Pierre Vennéguès  
Rapporteur public

---

(1<sup>re</sup> chambre)

Audience du 28 janvier 2022  
Décision du 11 février 2022

---

68-02-01-01  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois mémoires, enregistrés le 8 janvier et le 9 juillet 2020 et les 12 et 30 août 2021, Mme V., représentée par Me B., demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 novembre 2019 par lequel le maire de la commune de M. a décidé d'acquérir un immeuble cadastré section XX n<sup>os</sup> yy et zz situé rue H. pour un montant de 182 000 euros ;

2°) d'enjoindre à la commune de M. de renoncer à mettre en œuvre la décision du 18 novembre 2019 et de proposer à Mme V. l'acquisition du bien au prix indiqué dans la déclaration d'intention d'aliéner dans un délai de 15 jours à compter de la notification du jugement à intervenir et sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de M. le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision a été signée par une autorité incompétente ;
- la décision est entachée d'une insuffisante motivation ;
- la décision n'ayant pas été régulièrement notifiée conformément aux dispositions de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme, la commune doit être regardée comme ayant renoncé à l'exercice du droit de préemption ;
- la décision est entachée d'un vice de procédure tenant à l'absence de consultation du service des domaines conformément aux dispositions des articles L. 1311-10 et L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales ;

- la commune ne justifie pas de la réalité d'un projet répondant aux dispositions des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 2 février et 19 août 2021, la commune de M., représentée par Me Le Derf-Daniel, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de Mme V. le versement de la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Bozzi,
- les conclusions de M. Vennégues, rapporteur public,
- et les observations de Me B., représentant Mme V., et de Me L., représentant la commune de M..

Considérant ce qui suit :

1. Mme V. occupe un immeuble à usage d'habitation situé rue H. à M.. Le 13 septembre 2019, elle a signé un compromis de vente avec les propriétaires afin d'acquérir ce bien. A la suite de la transmission à la mairie, le 20 septembre 2019, de la déclaration d'intention d'aliéner par le notaire chargé de la vente, le maire de M. a décidé le 18 novembre 2019 d'exercer son droit de préemption et d'acquérir le bien au montant fixé dans la déclaration d'intention d'aliéner, soit 182 000 euros. Mme V. conteste cette décision et en demande l'annulation.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le moyen tiré de l'incompétence du signataire :

2. Aux termes de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire peut, (...) par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) / 15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues à l'article L. 211-2 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal* ». Aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 2122-23 du même code : « *Le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation* ». Aux termes de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : « *Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en*

*accord avec cet établissement, lui déléguer tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées par le présent chapitre / Toutefois, la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'un établissement public territorial créé en application de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales, ainsi que celle de la métropole de Lyon en matière de plan local d'urbanisme, emporte leur compétence de plein droit en matière de droit de préemption urbain. ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce code : « Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire ». Enfin, aux termes de l'article R. 213-1 du même code : « La délégation du droit de préemption prévue par l'article L. 213-3 résulte d'une délibération de l'organe délibérant du titulaire du droit de préemption. / Cette délibération précise, le cas échéant, les conditions auxquelles la délégation est subordonnée. / Cette délégation peut être retirée par une délibération prise dans les mêmes formes. ».*

3. Il résulte de ces dispositions que le conseil municipal a la possibilité de déléguer au maire, pour la durée de son mandat, en conservant la faculté de mettre fin à tout moment à cette délégation, d'une part, l'exercice des droits de préemption dont la commune est titulaire ou délégataire, afin d'acquérir des biens au profit de celle-ci, et, d'autre part, le cas échéant aux conditions qu'il détermine, le pouvoir de déléguer l'exercice de ces droits à certaines personnes publiques ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement à l'occasion de l'aliénation d'un bien particulier, pour permettre au délégataire de l'acquérir à son profit.

4. Il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 30 mars 2017, le conseil d'agglomération de T. a délégué à la commune de M. l'exercice du droit de préemption urbain. Ensuite, par une délibération en date du 12 mai 2017, le conseil municipal de M. a délégué l'exercice de ce même droit au maire de la commune.

5. D'une part, ces délégations régulièrement intervenues, qui n'ont pas été retirées dans les conditions fixées par le deuxième alinéa de l'article R. 213-1 du code de l'urbanisme précité, ne peuvent en tout état de cause être regardées, comme le prétend la requérante, comme ayant fait l'objet d'un retrait pour l'opération en cause du seul fait de l'approbation du nouveau plan local d'urbanisme le 23 mai 2019 et de la délibération du même jour du conseil d'agglomération de T., qui n'avait pour objet que de prendre en compte et d'actualiser les délimitations et dénominations des zones sur lesquelles le droit de préemption urbain a été délégué à la commune de M..

6. D'autre part, s'il ressort de la convention opérationnelle d'actions foncières conclue le 29 juillet 2013, prolongée par avenant en janvier 2019, entre l'établissement public foncier de Bretagne et la commune de M. que son champ d'application géographique recouvre la parcelle située rue H. ayant fait l'objet de la décision de préemption en litige, la même convention précise, à son article 2 relatif au périmètre d'intervention, qu'elle « ne fait pas obstacle à l'acquisition directe par la collectivité d'un bien compris dans ce périmètre si elle le juge utile ». Dans ces conditions, nonobstant la délégation du droit de préemption urbain intervenue aux termes de la convention du 29 juillet 2013 au bénéfice de l'établissement public foncier de Bretagne, la commune n'était pas dessaisie de l'exercice éventuel du droit de préemption urbain dans ce périmètre dès lors qu'elle l'estimait nécessaire.

7. Par suite, Mme V. n'est pas fondée à soutenir le maire de M. par délégation du conseil municipal, n'aurait pas été compétent pour décider, par l'arrêté du 18 novembre 2019, d'acquérir par voie de préemption l'immeuble cadastré section XX n<sup>os</sup> yy et zz.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'absence de consultation du service des domaines :

8. Aux termes de l'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales : « *Les projets d'opérations immobilières mentionnés à l'article L. 1311-10 doivent être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'avis de l'autorité compétente de l'Etat lorsqu'ils sont poursuivis par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. (...)* ». Aux termes de l'article L. 1311-10 du même code : « *Ces projets d'opérations immobilières comprennent : / 1° Les baux, accords amiables et conventions quelconques ayant pour objet la prise en location d'immeubles de toute nature d'un loyer annuel, charges comprises, égal ou supérieur à un montant fixé par l'autorité administrative compétente ; / 2° Les acquisitions à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution, en pleine propriété, d'immeubles ou de parties d'immeubles, d'une valeur totale égale ou supérieure à un montant fixé par l'autorité administrative compétente, ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur ; / 3° Les acquisitions poursuivies par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.* ». Enfin, aux termes de l'article L. 2241-1 de ce code : « *(...) Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité.* ».

9. Or, il ressort des pièces du dossier que la commune de M. a régulièrement sollicité préalablement à l'exercice de son droit de préemption, le 26 septembre 2019, le service des domaines qui a rendu à ce titre une estimation en date du 25 octobre 2019 fixant la valeur vénale du bien à 182 000 euros. Ce moyen doit, dès lors, être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'existence d'une décision de renonciation tacite à la préemption du bien :

10. Aux termes de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'il envisage d'acquérir le bien, le titulaire du droit de préemption transmet sans délai copie de la déclaration d'intention d'aliéner au responsable départemental des services fiscaux. La décision du titulaire fait l'objet d'une publication. Elle est notifiée au vendeur, au notaire et, le cas échéant, à la personne mentionnée dans la déclaration d'intention d'aliéner qui avait l'intention d'acquérir le bien (...)* ». Aux termes des dispositions de l'article R. 213-7 du même code : « *I.- Le silence gardé par le titulaire du droit de préemption dans le délai de deux mois qui lui est imparti par l'article L. 213-2 vaut renonciation à l'exercice de ce droit. / Ce délai court à compter de la date de l'avis de réception postal du premier des accusés de réception ou d'enregistrement délivré en application des articles L. 112-11 et L. 112-12 du code des relations entre le public et l'administration, ou de la décharge de la déclaration faite en application de l'article R. 213-5.* ».

11. Il résulte de ces dispositions que le titulaire du droit de préemption dispose pour exercer ce droit d'un délai de deux mois qui court à compter de la réception de la déclaration préalable, ces dispositions visant notamment à ce que les propriétaires qui ont décidé de vendre un bien susceptible de faire l'objet d'une décision de préemption sachent de façon certaine et dans de brefs délais s'ils peuvent ou non poursuivre l'aliénation envisagée.

12. Dans le cas où le titulaire du droit de préemption décide de l'exercer, les mêmes dispositions, combinées avec celles des articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales, imposent que la décision de préemption soit exécutoire au terme du délai de deux mois, c'est-à-dire non seulement prise mais également notifiée au propriétaire intéressé et transmise au représentant de l'Etat.

13. En l'espèce, la commune produit la déclaration d'intention d'aliéner datée du 16 septembre 2019 adressée par l'étude notariale R. à la commune de M. et portant la mention de sa réception le 20 septembre suivant, ainsi que l'accusé de réception de la déclaration d'intention d'aliéner adressée par la même étude notariale, daté du 20 septembre 2019. La commune verse également, pour justifier qu'elle a respecté le délai de deux mois imparti par les dispositions de l'article R. 213-7 du code de l'urbanisme, la lettre de notification aux vendeurs, l'indivision D., à l'acquéreur, Mme V., et au notaire de la décision de préemption ainsi que les accusés de réception de ses courriers en date du 18 novembre 2019.

14. Ainsi, la notification aux propriétaires comme la transmission en préfecture étant intervenues dans le délai de deux mois imparti par l'article R. 213-7 du code de l'urbanisme, la décision de préemption était exécutoire avant l'expiration de ce délai, de sorte que le moyen doit être écarté.

15. Si la requérante fait valoir qu'une lettre du maire de M. du 21 septembre 2018 renonçant à l'acquisition du bien pour des motifs financiers serait de nature à démontrer l'abandon du projet de liaison et ne permettait plus à la commune de revenir sur sa décision pour finalement décider d'acquérir le bien, ce courrier antérieur à l'arrêté en litige du 18 novembre 2019 ne saurait avoir lié ultérieurement la commune dès lors qu'il ne résulte pas du document d'urbanisme le plus récent approuvé le 23 mai 2019 et visé dans la décision attaquée que les élus auraient définitivement renoncé à ce projet d'aménagement.

16. En tout état de cause, la renonciation du titulaire du droit de préemption urbain ne peut uniquement intervenir soit, par l'effet de l'expiration du délai de deux mois prévu par les dispositions de l'article R. 213-7 du code de l'urbanisme pour faire connaître sa décision, soit par une décision explicite de renonciation prise avant l'expiration de ce délai. Or, par une décision explicite en date du 18 novembre 2019, le maire de la commune a exercé le droit de préemption sur ce bien. Par suite, ce moyen doit être écarté.

En ce qui concerne les moyens tirés de l'insuffisante motivation de la décision du 18 novembre 2019 et de l'absence de projet réel de nature à justifier la décision de préemption :

17. Aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme : « *Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés 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. Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé (...)* ». 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 ».*

18. Il résulte de ces dispositions que les collectivités ou établissements publics titulaires ou délégataires du droit de préemption urbain peuvent légalement exercer ce droit, notamment, 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.

19. D'une part, la décision vise le plan local d'urbanisme approuvé le 21 mai 2019, les délibérations déléguant le droit de préemption à la commune et au maire de M. et la déclaration d'intention d'aliéner du 20 septembre 2019 ainsi que la délibération du conseil municipal du 12 novembre 2019 confirmant l'intérêt de la ville pour le bien situé rue H. D'autre part, la décision de préemption contestée est motivée en la forme, à l'article 2 de son dispositif, par la réalisation d'une liaison douce conformément à l'orientation d'aménagement et de programmation du secteur 1 « zone d'aménagement concerté de F. » et par la création d'un logement d'urgence pour répondre à des situations identifiées par le centre communal d'action sociale. Mme V. n'est ainsi pas fondée à soutenir que la motivation de la décision du 18 novembre 2019, en droit comme en fait, serait insuffisante.

20. Il ressort du plan local d'urbanisme révisé tel qu'approuvé par la délibération du 21 mai 2019 que le bien préempté est inclus dans la zone d'aménagement concerté dite de F. Celle-ci est une « zone d'urbanisation future dans le prolongement du centre ancien ». Le secteur nord de cette zone est composé de parcelles cultivées mais aussi de fonds de jardins, alors que le secteur sud est doté d'espaces déjà aménagés ou urbanisés, accompagnées d'anciennes parcelles exploitées. Les objectifs poursuivis, le périmètre de la zone d'aménagement concerté et les modalités de concertation préalable de cette opération d'aménagement ont été définis par délibération du 7 décembre 2015 aux termes de laquelle il est explicité que la ville de M. a engagé depuis l'année 2008 une réflexion sur l'aménagement du Nord du bourg et que la municipalité souhaite réaliser un quartier durable dénommé F. en créant une zone d'aménagement concerté. Les objectifs retenus par le conseil municipal consistent notamment à « Réaliser, par l'évolution du tissu urbain existant peu dense (...) un quartier à vocation principale d'habitation, proposer une composition urbaine en cohérence avec les quartiers voisins, (...) développer l'urbanisation à proximité des transports, (...) et répondre aux besoins en matière d'habitat, conformément aux objectifs du SCOT et du Programme Local de l'Habitat (...) ». Il est en outre précisé, que « La partie sud est composée d'anciennes parcelles agricoles qui se sont retrouvées enclavées entre le centre-bourg et la zone d'activités. Cet espace se trouve en arrière d'un front bâti ancien hermétique le long de la rue H., et d'un front bâti plus aéré le long de la rue de F., doté de plusieurs accès depuis la voie. En limite sud, un ancien garage automobile a été intégré au périmètre de la zone d'aménagement concerté pour permettre son évolution mais aussi pour offrir une option de raccordement à la rue H. ».

21. Or, afin de relier le centre-bourg à la zone d'aménagement concerté F., l'orientation d'aménagement et de programmation du même nom prévoit, dans son schéma d'aménagement de principe, sous forme d'un alignement de points rouges, une « liaison douce à aménager ou à créer » dont le tracé emprunte les parcelles cadastrées section XX n<sup>os</sup> yy et zz. L'orientation d'aménagement et de programmation littérale précise qu'il est prévu de réaliser « une liaison piétonne est-ouest connectant la rue de F. à la rue H. . Vers le sud, un accès piéton sera recherché au travers du front bâti pour rejoindre la rue H. et notamment son petit

*supermarché*. ». Dans ces conditions, Mme V. n'est pas fondée à soutenir que la décision du 18 novembre 2019 serait justifiée par un projet dont la réalité ne serait pas établie.

22. La circonstance que la décision modificative du budget principal de la commune, rendue nécessaire pour procéder à l'acquisition de cet immeuble, aurait été approuvée à une faible majorité de même que les échanges nourris lors du débat sur le projet de zone d'aménagement concerté, sont sans incidence sur la légalité de la décision dès lors que les objectifs auxquels la décision de préemption répond n'ont pas disparu.

23. Par ailleurs, la décision attaquée du 18 novembre 2019 est également justifiée pour la satisfaction d'un besoin en matière de « logements d'urgence ». Or, la commune fait valoir sans être sérieusement contestée que cette maison d'habitation ancienne existante sur ces parcelles constitue un potentiel bâti pour la réalisation d'un logement d'urgence, dont le besoin est confirmé par la lettre du centre communal d'action sociale du 16 mars 2020 recensant les différents usages qui pourraient être satisfaits.

24. Enfin, la requérante n'apporte aucun élément de nature à démontrer que le projet, soit par ses caractéristiques, soit par son coût, ne répondrait pas à un intérêt général suffisant. Le moyen tiré de l'absence de projet réel justifiant la décision de préemption du 18 novembre 2019 doit dès lors être écarté.

25. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions présentées par Mme V. à fin d'annulation doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

26. Le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation de la requête, n'appelle aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

27. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de M., qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à Mme V. une somme que celle-ci réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

28. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme V. le versement d'une somme de 1 500 euros à la commune de M. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D É C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : La requête de Mme V. est rejetée.

Article 2 : Mme V. versera à la commune de M. la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme V., à Mme D., à M. D. et à la commune de M..

Délibéré après l'audience du 28 janvier 2022, à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,  
M. Bozzi, premier conseiller,  
Mme René, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 février 2022.

Le rapporteur,

Le président,

*Signé*

*Signé*

F. Bozzi

C. Radureau

Le greffier,

*Signé*

N. Josserand

La République mande et ordonne au préfet d.. 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.