

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE P.**

N° 2003111

M. M. et M. C.

Mme Fabienne Pottier
Rapporteuse

Mme Marie Touret
Rapporteuse publique

Audience du 7 mars 2022
Décision du 21 mars 2022

60-01-02-02

D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de P.

(5^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 27 juillet 2020, le 8 mars 2021, et les 24 janvier et 14 février 2022, MM. M. et C., représentés par Me L., demandent au tribunal dans l'état de leurs dernières écritures :

1°) de condamner la commune de P. à leur verser une somme de 104 383,02 euros à titre de réparation des préjudices subis suite à la décision de préemption illégale du 7 avril 2016 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de P. une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la commune de P. a engagé sa responsabilité pour faute à leur égard en prenant la décision illégale de préemption du 7 avril 2016, annulée par jugement du tribunal ;
- la commune de P. a également engagé sa responsabilité pour faute à leur égard en tardant à exécuter le jugement du tribunal du 28 décembre 2018 lui enjoignant de mettre en œuvre la procédure visée à l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme ;
- cette situation les maintient dans l'incertitude quant à la possibilité de devenir propriétaires des locaux dans lesquels ils exercent leur profession d'agents d'assurance et pérennise une situation de location dans laquelle ils versent trimestriellement des loyers à la commune alors que leur objectif initial était de devenir propriétaires pour optimiser leurs dépenses et sécuriser le lieu d'exercice de leur activité ;
- au titre des loyers versés en pure perte, ils demandent la somme de 84 383,02 euros pour la période écoulée de 2016 à 2021 ;

- au titre du préjudice moral, il demandent la somme de 10 000 euros chacun, soit une somme globale de 20 000 euros.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 18 novembre 2020, et le 4 février et 3 mars 2022, la commune de P., représentée par Me S., conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre des frais irrépétibles.

Elle fait valoir que :

- le juge administratif est incompétent pour statuer sur l'indemnisation d'une décision de préemption
- les autres moyens soulevés par MM. M. et C. ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- 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 Mme Pottier,
- les conclusions de Mme Touret, rapporteure publique,
- et les observations de Me L, représentant MM. M. et C., et de Me S., représentant la commune de P..

Considérant ce qui suit :

1. Par une décision du 7 avril 2016, le maire de P. a décidé d'exercer le droit de préemption urbain sur la parcelle cadastrée section XX nn dont M. M. et M. C. s'étaient portés acquéreurs. La commune a acquis la parcelle par acte notarié du 10 mai 2017. Par un jugement du 28 décembre 2018, rendu sur la requête n°1602320, le tribunal a annulé pour excès de pouvoir la décision du 7 avril 2016 et enjoint à la commune de P. de mettre en œuvre, dans l'hypothèse où elle avait acquis le bien et en avait conservé la propriété, le dispositif prévu à l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme. Par une ordonnance du 29 avril 2019, le président de la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté la demande de sursis à exécution du jugement du 28 décembre 2018 formé par la commune de P.. Celle-ci s'est ensuite désistée, le 5 juin 2019, du pourvoi en appel qu'elle avait formé contre le même jugement, désistement dont il lui a été décerné acte par ordonnance du 21 février 2020. MM. M. et C., après avoir formé une demande préalable le 15 mai 2020, réceptionnée le 18 mai suivant, demandent au tribunal la condamnation de la commune de P. à les indemniser des préjudices qu'ils estiment avoir subis du fait de l'illégalité de la décision de préemption et du délai d'exécution du jugement du 28 décembre 2018, pour un montant total de 104 383,02 euros.

Sur l'exception d'incompétence :

2. Aux termes de l'article L. 213-12 du code de l'urbanisme : « *En cas de non-respect des obligations définies au deuxième alinéa de l'article L. 213-11 ou au premier alinéa de l'article L. 213-11-1, les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel saisissent le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages-intérêts contre le titulaire du droit de préemption. / En cas de non-respect des obligations définies au sixième alinéa de l'article L. 213-11 ou au dernier alinéa de l'article L. 213-11-1, la personne qui avait l'intention d'acquérir ce bien saisit le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages-intérêts contre le titulaire du droit de préemption. (...).* ». Il résulte de ces dispositions que, lorsque la juridiction administrative a annulé une décision de préemption d'un bien, il appartient au juge judiciaire, en cas de non-respect, par le titulaire du droit de préemption, de son obligation de proposer l'acquisition du bien à l'ancien propriétaire, puis, le cas échéant, à l'acquéreur évincé, de connaître des actions indemnitaires que l'un et l'autre sont susceptibles d'engager.

3. Il résulte de l'instruction que par acte du 14 juin 2021, les requérants ont acquis la parcelle HT n° 57 suite à la mise en œuvre, par la commune de P., et à compter du 23 juin 2020, de la procédure visée par l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme. Par suite, la commune de P. doit être regardée comme ayant respecté, même tardivement, les obligations prévues par l'article précité L. 213-11-1 du code de l'urbanisme. Dès lors, le juge administratif est compétent pour connaître du litige résultant de l'illégalité de la décision de préemption et du délai pris pour l'exécution du jugement annulant cette décision.

Sur les conclusions aux fins d'indemnisation :

En ce qui concerne la responsabilité de la commune au titre de la décision de préemption illégale :

4. Si toute illégalité qui entache une décision de préemption constitue en principe une faute de nature à engager la responsabilité de la collectivité au nom de laquelle cette décision a été prise, une telle faute ne peut donner lieu à la réparation du préjudice subi par le vendeur ou l'acquéreur évincé lorsque, les circonstances de l'espèce étant de nature à justifier légalement la décision de préemption, le préjudice allégué ne peut être regardé comme la conséquence du vice dont cette décision est entachée.

5. Aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme en vigueur à la date de la décision de préemption : « *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. (...)* ». L'article L. 300-1 du même code applicable dispose que : « *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. / L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces*

actions ou de ces opérations. / Toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une évaluation environnementale doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération. (...)». Il résulte de ces dispositions que les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement exercer ce droit, d'une part, 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 et, d'autre part, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption.

6. En l'espèce, d'une part, il a été jugé par jugement du 28 décembre 2018 annulant la décision de préemption, devenu définitif, qu'hormis le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte, aucun des autres moyens invoqués dans la requête dirigée contre la décision du 7 avril 2016 n'était de nature à justifier son annulation. D'autre part, il résulte de l'instruction qu'à la date de la décision attaquée une orientation d'aménagement avait été définie par une délibération du conseil de la communauté de communes de P. du 21 janvier 2016, modifiant le PLU de P. dans le secteur ZZ, et comprenait dans ses objectifs le maintien d'une « cohérence urbaine et fonctionnelle avec les quartiers environnants et les opérations d'urbanisme aux abords des prairies (...) », la poursuite de « l'accueil de population à proximité d'un secteur d'activités et du parc des Prairies (...) (...) et dans le secteur de (...), la « poursuite du quartier d'habitat au Sud, liaisonnant les différents secteurs de logements environnants, entre (...) et (...) et une « programmation à définir correspondant à environ 400 à 500 équivalent logements ». Pour appliquer cette délibération, une servitude de constructibilité a été instituée sur le secteur Sud de la zone d'activités de (...) a été instituée sur le fondement des dispositions de l'ancien article L. 123-2 a) du code de l'urbanisme. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision de préemption annulée ne trouvait pas son fondement dans un projet d'aménagement identifié et programmé de nature à justifier une action ou une opération au sens des dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

7. Par ailleurs ainsi qu'il a été dit au point 5, le droit de préemption peut être exercé par son titulaire en vue de la cession ultérieure à une autre collectivité publique dès lors que l'usage qui en est fait entre lui-même dans le champ des prévisions des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme. Dès lors, la communauté de communes de P. était compétente pour exercer le droit de préemption urbain en vue de la réalisation de l'opération d'aménagement. Ainsi, la décision prise par la commune dans le cadre de l'exercice de son droit de préemption étant justifiée légalement, l'illégalité formelle de cette décision tenant à l'incompétence de son auteur n'était en l'espèce pas de nature, à ouvrir droit à réparation des préjudices invoqués par les requérants.

En ce qui concerne la responsabilité de la commune au titre du délai excessif dans l'exécution d'une décision juridictionnelle :

8. Un acquéreur évincé par une décision de préemption illégale est en droit d'obtenir réparation des préjudices qui résultent pour lui, de façon directe et certaine, de cette décision. Toutefois, s'agissant de charges, telles que des loyers, qu'il n'aurait pas supportées s'il avait acquis l'immeuble en cause, il lui appartient non seulement d'établir qu'elles sont la conséquence directe et certaine de cette décision, sans notamment que s'interpose une décision de gestion qu'il aurait prise, mais encore de montrer, par exemple par la production d'un bilan financier approprié, en quoi et dans quelle mesure ces charges excèdent celles auxquelles l'acquisition du bien préempté l'auraient exposé.

9. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que, suite au jugement du tribunal en date du 28 décembre 2018, la commune de P. n'a commencé à exécuter l'injonction de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme que le 3 juin 2020, date du courrier qu'elle a adressé au propriétaire initial du bien. Conformément à la procédure, les requérants n'ont ainsi été mis en mesure de présenter leur intérêt pour une procédure d'acquisition que trois mois plus tard, le 30 septembre 2020, date à laquelle ils ont reçu un courrier de la commune de P.. Par acte notarié du 14 juin 2021, la commune de P. a cédé la propriété de la parcelle cadastrée XX nn à la SCI H. dont les requérants sont associés et gérants.

10. Il résulte de l'instruction qu'il s'est écoulé un délai de près de dix-huit mois entre le jugement du 28 décembre 2018 annulant la décision de préemption du 7 avril 2016 et le 3 juin 2020, date à laquelle la commune a entrepris d'exécuter ce jugement en faisant application de la procédure visée à l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme et en proposant l'acquisition du bien irrégulièrement préempté aux propriétaires initiaux puis, le 30 septembre 2020, aux acquéreurs évincés. La circonstance que la commune a formé appel de ce jugement, cet appel n'étant au demeurant pas suspensif, pour se désister le 5 juin 2019, n'est pas de nature à justifier un tel retard, alors qu'en outre la demande de sursis à exécution du jugement présentée par la commune a été rejetée par la cour administrative d'appel de Nantes le 29 avril 2019. Enfin, la commune de P. ne saurait faire valoir que la pandémie de covid-19 qui s'est déclenchée au début de l'année 2020 aurait en l'espèce fait obstacle à l'exécution du jugement du tribunal dans un délai raisonnable. Il résulte de ce qui précède que le délai écoulé entre le jugement du 28 décembre 2018 et son exécution à compter du 3 juin 2020 constitue un délai excessif de nature à engager la responsabilité de la commune de P. à l'égard des requérants et du préjudice que ces derniers ont subi du fait de ce retard.

En ce qui concerne le montant du préjudice :

11. Il résulte de l'instruction que les requérants qui avaient signé la promesse de vente du 8 février 2016 sous réserve d'obtenir un financement, ont acquis par acte notarié du 14 juin 2021 la parcelle XX nn. Ils doivent être ainsi regardés comme établissant l'existence d'un lien de causalité direct et certain entre le délai d'exécution du jugement du 28 décembre 2018 et les frais qu'ils ont exposés dans l'attente de l'exécution du jugement.

12. A ce titre, si les requérants demandent à être indemnisés des loyers exposés sur cette période, pour un montant de 81 021,39 euros pour les années 2016 à 2021, toutefois, il y a seulement lieu de tenir compte, pour évaluer leur préjudice, des loyers versés au titre des trimestres écoulés entre la notification du jugement le 28 décembre 2018, notifié le même jour, et les premières démarches initiées par la commune pour exécuter le jugement en juin 2020. Il résulte de l'instruction et des quittances de loyer produites au dossier que la somme ainsi versée par les requérants s'élève à 17 313,40 euros pour l'année 2019. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que le montant du loyer s'élevant à 4 448, 09 euros par trimestre pour 2020, le montant des loyers versés à pertes directement liés au retard pris par la commune de P. dans l'exécution du jugement est pour 2020 de 8 896,18 euros. Dès lors, les requérants sont fondés à soutenir que le montant des loyers versés en pure perte compte tenu du report de l'acquisition du bien doit être évalué à la somme de 26 209,58 euros.

13. Par ailleurs, du fait qu'ils ont pu procéder à l'acquisition du bien en cours d'instance, les requérants sont désormais exposés à des frais d'emprunt et d'assurance, qui ne peuvent contrairement à ce que fait valoir la commune en défense, être déduits du montant des loyers précités.

14. En revanche, l'impossibilité d'acquérir la parcelle XX nn a évité aux requérants de payer la taxe foncière, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, et les frais de gestion pour la période concernée, qu'ils auraient payés en qualité de propriétaires. Dès lors, il y a lieu de déduire du préjudice subi les sommes que les requérants n'ont pas eu à verser à ces titres, soit la somme de 2 402 euros au titre de la fiscalité et celle de 85,57 euros de frais de gestion pour l'année 2019 et les sommes de 2 470 euros et celle de 87,99 euros au titre des frais de gestion pour l'année 2020. Il résulte également de l'instruction qu'il y a également lieu de déduire du préjudice subi par les requérants la somme de 780 euros versée par la commune au titre des travaux liés à un dégât des eaux, intervenus les 24 août 2020 et 22 janvier 2021. Enfin, les frais de vente initialement mis à la charge des requérants dans le compromis de vente du 8 février 2016 pour un montant de 15 200 euros ont été pris à sa charge par la commune de P. par l'acte de vente du 14 juin 2021, pour un montant de 12 354 euros, qu'il convient ainsi de déduire également du préjudice subi par les requérants.

15. Il résulte de tout ce qui précède qu'il sera fait une juste appréciation du préjudice matériel directement lié au délai excessif pris pour l'exécution du jugement du 28 décembre 2018 en l'évaluant à la somme de 8 030 euros.

16. Par ailleurs, les requérants sont fondés à demander l'indemnisation du préjudice moral lié à la situation d'attente et d'incertitude juridique pesant sur leur projet d'achat à titre professionnel et liée au délai excessif dans l'exécution du jugement du 28 décembre 2018. Il sera, dès lors, fait une juste appréciation de leur préjudice en l'évaluant à la somme de 1 000 euros chacun.

17. Il résulte de tout ce qui précède que MM. M. et C. sont fondés à demander la condamnation de la commune à leur verser la somme de 10 030 euros en réparation de leur préjudice.

Sur les frais liés au litige :

18. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par la commune de P. doivent, dès lors, être rejetées. En revanche, il y a lieu de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de P. une somme globale de 1 500 euros au titre des frais exposés par MM. M. et C. et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La commune de P. est condamnée à verser la somme de 10 030 euros à MM. M. et C..

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La commune de P. versera la somme globale de 1 500 euros à MM. M. et C. en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune de P. présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. M., à M. C. et à la commune de P..

Délibéré après l'audience du 7 mars 2022, à laquelle siégeaient :

M. Gosselin, président,
Mme Pottier, première conseillère,
M. Desbourdes, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 mars 2022.

La rapporteure,

signé

F. Pottier

Le président,

signé

O. Gosselin

La greffière,

signé

E. Douillard

La République mande et ordonne au préfet 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.