

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON

N° 2204604

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Monsieur [REDACTED]

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Vincent-Marie Picard
Juge des référés

Le juge des référés

Audience du 29 juin 2022
Ordonnance du 29 juin 2022

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 17 juin 2022, M. [REDACTED] demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 19 mai 2022 par lequel le président de la métropole de Lyon a fait usage du droit de préemption à l'occasion de l'aliénation du bien situé [REDACTED] à Vénissieux, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) de mettre à la charge de la métropole de Lyon une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il souhaitait installer son cabinet d'infirmier libéral et agit en qualité d'acquéreur évincé ;
- l'urgence, qui est présumée, est caractérisée ; il a quitté son ancien local qui est repris prochainement ; le transfert de propriété interviendra au plus tard le 19 septembre 2022 ;
- la décision est entachée d'incompétence ; la signataire ne justifie d'aucune délégation ; son caractère exécutoire n'est pas démontré ;
- sa motivation est déficiente ; la décision de préemption renvoie à une étude de stratégie commerciale « *centre-ville et plateaux des Minguettes de Vénissieux* » qui n'est pas jointe à la décision portant préemption et se révèle introuvable ; il est impossible, à la lecture de la décision, d'identifier et de comprendre l'objet ou l'opération pour laquelle elle a été prise ; elle ne fait état d'aucun projet d'aménagement ; la réduction de l'offre et l'acquisition des murs sont des objectifs préconisés par cette étude mais ne permettent pas d'identifier l'opération d'aménagement ;

- l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme a été méconnu ; il n'y a pas de projet d'aménagement ; la décision fait référence aux conclusions d'une étude de stratégie commerciale et à des considérations très générales sur les constats établis par cette étude mais ne fait référence à aucune opération d'aménagement ; si la décision de préemption comporte un constat de la difficulté et les moyens qui pourraient permettre d'y mettre fin, elle ne peut être regardée comme un projet d'aménagement ; l'acquisition des cellules vacantes et la maîtrise de murs commerciaux ne sont pas constitutifs d'un projet d'aménagement mais sont les moyens qui permettront d'éventuellement de mettre en œuvre un projet d'aménagement ; le projet est dénué de réalité ; la simple référence à « *une polarité commerciale vieillissante* » et à l'opportunité que la collectivité exerce son droit de préemption « *en vue de mettre en œuvre le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques* » est insuffisant ; l'inclusion de la parcelle dans une zone identifiée comme « *linéaire commercial* » au titre du PLU-H n'est pas de nature à traduire l'existence d'une opération d'aménagement d'une part, et la réalité d'un projet sur la parcelle d'autre part ; il ressort du zonage, et notamment du « *plan C.2.7 économie du PLUH du groupement Lyon* » que le bâtiment [REDACTED], objet de la préemption, est implanté le long d'un linéaire « *toute activité* » et non pas le long d'un linéaire artisanal et commercial ;
- tout intérêt général fait défaut ; la décision de préemption consiste à simplement évincer un professionnel de santé sur un territoire qui en est cruellement dépourvu.

Par un mémoire enregistré le 27 juin 2022, la métropole de Lyon conclut au rejet de la requête et à ce que, en cas de suspension ordonnée par le tribunal, il soit jugé que celle-ci empêchera la poursuite de l'appropriation du bien, mais sans autoriser l'acquéreur initial et la venderesse à régulariser la vente, et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. [REDACTED] au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'urgence n'est pas constituée dès lors que l'intéressé a adressé imprudemment une dédite à son bailleur qui en accusait réception le 25 avril 2022, sans attendre le délai de deux mois dont dispose la collectivité pour préempter ; est sans incidence sur la détermination de l'urgence la circonstance qu'une autre personne doive intégrer son local actuel ;
- le moyen d'incompétence n'est pas articulé en droit et la signataire de l'acte contesté, qui a été affiché, était habilitée à la prendre ;
- l'acte de préemption est formellement motivé ; il n'est pas question ici de motivation par référence ;
- l'action économique de la collectivité est bien identifiée le but étant de redynamiser commercialement le centre-ville ;
- un projet réel est bien défini ; il s'appuie sur un constat d'une déprise commerciale du centre-ville de Vénissieux qui a été établi dans le cadre de l'étude de stratégie commerciale centre-ville et plateau des Minguettes ; a été identifié un « *cœur marchand* » de la commune afin de générer un « *effet de compacité* » ; le bien en cause est situé dans le meilleur périmètre de commercialité, c'est-à-dire le secteur où l'action de la collectivité doit et va se déployer en priorité ; si le local en cause n'est pas défini comme étant prioritaire il n'en reste pas moins qu'il est identifié comme une « *cellule vacante à acquérir* » ; il s'agit donc d'améliorer le cœur marchand (correspondant au périmètre d'intervention de la SEMPAT) de la commune de Vénissieux en développant des aménagements urbains dans le secteur, notamment sur les flux et la voirie, mais aussi en maîtrisant « *les murs commerciaux des linéaires stratégiques* » afin de limiter la vacance commerciale et l'appauvrissement de l'offre marchande ;

- le fait que le cabinet infirmier – dans le contexte d’une désertification médicale du centre-ville - serait constitutif d’un intérêt général est inopérant ;
- seuls certains des effets de l’acte devraient, le cas échéant, être suspendus.

Vu les autres pièces du dossier, notamment la requête en annulation enregistrée sous le n° 2204603.

Vu :

- le code de l’urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Vu la décision par laquelle le président du tribunal a désigné M. Picard, président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l’audience.

Ont été entendus, au cours de l’audience publique :

- le rapport de M. Picard ;
- les observations de Me Brand, pour M. [REDACTED], qui a insisté sur l’absence de réalité de l’opération d’aménagement, au vu notamment de l’étude de stratégie commerciale, et de Me Jacques, pour la métropole de Lyon, qui a au contraire indiqué qu’il existait bien un projet en ce sens, les parties ayant pour le reste repris et maintenu l’ensemble des moyens, arguments ou conclusions exposés dans leurs écritures.

Après avoir prononcé, à l’issue de l’audience, la clôture de l’instruction.

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 (...)* ». Aux termes de l’article L. 522-1 de ce code : « *Le juge des référés statue au terme d’une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu’il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L.521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d’y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l’heure de l’audience publique (...)* Enfin aux termes du premier alinéa de l’article R. 522-1 de ce code : « *La requête visant au prononcé de mesures d’urgence doit (...) justifier de l’urgence de l’affaire* ».

2. Par la décision contestée, le président de la métropole de Lyon a décidé d’exercer le droit de préemption urbain sur le bien en cause. Pour prendre cette décision, il a retenu « qu’il est opportun que la métropole exerce son droit de préemption, en vue de mettre en œuvre le maintien, l’extension ou l’accueil des activités économiques conformément à l’un des objectifs de l’article L. 300-1 du code de l’urbanisme », que « l’étude de stratégie commerciale – centre-ville et Plateau des Minguettes de Vénissieux établie par Segat Objectif Ville pour la métropole, (...) fait le constat d’une polarité commerciale du centre-ville vieillissante et peu diversifiée, dont le dynamisme et la fréquentation se dégradent » et que « cette étude préconise une limitation de la vacance et de l’appauvrissement de l’offre marchande, ainsi qu’une réduction

progressive de l'offre par l'acquisition des cellules vacantes et par la maîtrise des murs commerciaux des linéaires stratégiques » et que « le bien objet de la (...) déclaration d'intention d'aliéner se situe dans le périmètre de l'étude précitée ».

3. En premier lieu, eu égard à l'objet d'une décision de préemption et à ses effets vis-à-vis de l'acquéreur évincé, la condition d'urgence doit en principe être constatée lorsque celui-ci demande la suspension d'une telle décision. Il peut toutefois en aller autrement au cas où le titulaire du droit de préemption justifie de circonstances particulières, tenant par exemple à l'intérêt s'attachant à la réalisation rapide du projet qui a donné lieu à l'exercice du droit de préemption. Il appartient au juge des référés de procéder à une appréciation globale de l'ensemble des circonstances de l'affaire qui lui est soumise.

4. Si la métropole de Lyon fait valoir que l'intéressé aurait été imprudent en adressant une dédite à son bailleur sans attendre l'expiration du délai de deux mois dont dispose la collectivité pour préempter et que le fait qu'une autre personne doive intégrer son local actuel ne saurait en tant que tel caractériser l'urgence de la situation, de telles circonstances qui ne caractérisent, notamment, aucun intérêt particulier à réaliser rapidement un projet ou une opération que poursuivrait la collectivité, ne peuvent suffire, en l'état, à faire échec à la présomption d'urgence dont bénéficie ici M. [REDACTED] en sa qualité d'acquéreur évincé.

5. En second lieu, 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. Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans le cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone. Lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat, la décision de préemption peut, sauf lorsqu'il s'agit d'un bien mentionné à l'article L. 211-4, se référer aux dispositions de cette délibération. Il en est de même lorsque la commune a délibéré pour délimiter des périmètres déterminés dans lesquels elle décide d'intervenir pour les aménager et améliorer leur qualité urbaine.* » ». L'article L. 300-1 du même code dispose : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, (...). 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* ».

6. 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. En outre, la mise en oeuvre de ce droit doit, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, répondre à un intérêt général suffisant.

7. En l'état de l'instruction le moyen, tel que visé plus haut, tiré de l'absence de réel projet à la date de l'arrêté contesté, est de nature à faire sérieusement douter de sa légalité.

8. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'apparaît, en l'état, susceptible de fonder la suspension de l'acte de préemption attaqué.

9. Lorsque le juge des référés prend, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, une mesure de suspension de l'exécution d'une décision de préemption, cette mesure a pour conséquence, selon les cas, non seulement de faire obstacle au transfert de propriété ou à la prise de possession du bien préempté au bénéfice de la collectivité publique titulaire du droit de préemption, mais également de permettre aux signataires de la promesse de vente de mener la vente à son terme, sauf si le juge, faisant usage du pouvoir que lui donnent ces dispositions de ne suspendre que certains des effets de l'acte de préemption, décide de limiter la suspension à la première des deux catégories d'effets mentionnées ci-dessus.

10. Il résulte de ce qui précède que l'intéressé est fondé à demander la suspension de la décision litigieuse, en tant qu'elle permet à la métropole de Lyon de disposer ou d'user du bien en cause dans des conditions qui rendraient irréversible cet acte. En revanche, aucun élément suffisant n'a été fourni par l'intéressé qui aurait permis de justifier de l'urgence pour lui à poursuivre la réalisation rapide du projet en cause, avant qu'il soit statué sur sa demande d'annulation. Il n'y a donc pas lieu, en l'état, de suspendre cette décision en tant qu'elle fait obstacle à l'aliénation du bien concerné à son profit.

11. Par suite, l'exécution de l'arrêté contesté est provisoirement suspendue, uniquement en tant que cet acte permet à la métropole de Lyon de disposer ou d'user du bien litigieux dans des conditions qui rendraient cette décision difficilement réversible.

12. Il n'y a pas lieu de faire droit, en l'espèce, aux conclusions présentées par la requérante en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions présentées par la métropole de Lyon sur ce même fondement doivent être rejetées.

13. Sans préjudice de ce qui précède, les parties conservent la possibilité, si elles le jugent opportun, de poursuivre un processus de médiation en application des dispositions des articles L. 213-1 et suivants du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du président de la métropole de Lyon du 19 mai 2022 est suspendue uniquement en tant que cet acte permet à cette collectivité de disposer ou d'user du bien litigieux dans des conditions qui rendraient cette décision difficilement réversible.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions de la métropole de Lyon au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. [REDACTED] et à la métropole de Lyon.

Fait à Lyon le 29 juin 2022.

Le juge des référés,

La greffière,

V.M. Picard

Mme Gaillard

La République mande et ordonne au préfet du Rhône 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,
Un greffier