

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLÉANS**

fg

N° 2203544

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DEPARTEMENT DU LOIRET

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Paul Gasnier
Rapporteur

Le tribunal administratif d'Orléans

Mme Armelle Best-De Gand
Rapporteuse publique

2^e chambre

Audience du 21 mai 2025
Décision du 4 juin 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 9 octobre 2022 et le 28 septembre 2023, le département du Loiret, représenté par Me Barrault, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 5 juillet 2022, par laquelle le président d'Orléans Métropole a exercé son droit de préemption sur le bien situé sur la parcelle cadastrée section D 1606 au lieu-dit Les Quatre Vents à Saint-Cyr-en-Val et la décision du 11 août 2022 rejetant son recours gracieux ;

2°) d'annuler la décision du 11 août 2022, par laquelle le président d'Orléans Métropole a exercé son droit de préemption sur les biens situés, d'une part, sur la parcelle cadastrée section D 1606 à Saint-Cyr-en-Val et, d'autre part, sur la parcelle cadastrée section B 1048 située sur la commune d'Ardon ;

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

Le département du Loiret soutient que :

- les décisions de préemption sont tardives dès lors qu'à la date des demandes de visite et de pièces complémentaires formulées par le président d'Orléans Métropole, seule la commune de Saint-Cyr-en-Val disposait d'une telle compétence, si bien que ces demandes n'ont pas prorogé le délai d'exercice de ce droit fixé à deux mois par l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme ;
- elles méconnaissent les dispositions de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme en ce qu'Orléans Métropole ne justifie pas de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement en se bornant à se référer à un discours du Premier Ministre.

Par un mémoire en défense enregistré le 21 avril 2023, Orléans Métropole conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge du département du Loiret de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par le département du Loiret ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention enregistré le 29 octobre 2023, la société JH Holding demande qu'il soit fait droit à la requête du département du Loiret, que soit ordonnée la jonction des requêtes n°s 2204528, 2204529 et 2203544 et qu'il soit mis à la charge d'Orléans Métropole une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle s'en remet aux moyens soulevés par le département du Loiret.

Par une lettre du 17 septembre 2024, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'incompétence et de la méconnaissance du champ d'application de la loi entachant la décision de préemption du 11 août 2022 laquelle ne pouvait, même en se fondant sur l'article L. 213-2-1 du code de l'urbanisme, s'étendre sur le ressort géographique d'une collectivité territoriale qui n'est pas partie à Orléans Métropole.

Des observations en réponse à cette lettre, produites par le département du Loiret, ont été enregistrées le 27 septembre 2024 et ont été soumises au contradictoire.

Des observations en réponse produites par Orléans Métropole ont été enregistrées le 2 octobre 2024 et ont été soumises au contradictoire.

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 M. Gasnier, rapporteur,
- les conclusions de Mme Best-De Gand, rapporteure publique,
- les observations de Me Bessa, représentant le département du Loiret,
- et les observations de Me Azogui, représentant Orléans Métropole.

Considérant ce qui suit :

1. Le département du Loiret a émis deux déclarations d'intention d'aliéner portant, d'une part, sur une parcelle cadastrée section D 1606 à Saint-Cyr-en-Val et, d'autre part, sur une parcelle limitrophe cadastrée section B 1048 située sur la commune d'Ardon (Loiret). Par décision du 5 juillet 2022, le président d'Orléans Métropole a exercé le droit de préemption urbain sur la parcelle D 1606. Par deux décisions du 11 août 2022, le président d'Orléans Métropole a, d'une part, rejeté le recours gracieux formé par le département du Loiret et, d'autre part, étendu l'exercice du droit de préemption à la parcelle B 1048. Le département du Loiret demande l'annulation de ces trois décisions.

Sur l'intervention de la société JH Holding :

2. Aux termes de l'article R. 632-1 du code de justice administrative : « *L'intervention est formée par mémoire distinct. / Les dispositions du chapitre IV du titre Ier du livre IV relatif à la transmission des requêtes par voie électronique sont applicables aux interventions. / Le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction ordonne, s'il y a lieu, que ce mémoire en intervention soit communiqué aux parties et fixe le délai imparti à celles-ci pour y répondre. / Néanmoins, le jugement de l'affaire principale qui est instruite ne peut être retardé par une intervention* ».

3. La société JH Holding justifie, en sa qualité d'acquéreur potentiel des terrains évincé par les décisions attaquées, d'un intérêt suffisant pour intervenir dans la présente instance. Son intervention est par suite recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. 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, à préserver la qualité de la ressource en eau, 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 (...)* ».

5. Il résulte de ces dispositions que, pour exercer légalement ce droit, les collectivités titulaires du droit de préemption urbain doivent, d'une part, justifier, 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, faire apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption. En outre, la mise en œuvre 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.

6. Il ressort des pièces du dossier que la parcelle en cause est classée par le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM) d'Orléans Métropole en zone UAE1, laquelle a vocation à regrouper les « activités économiques non spécialisées du territoire métropolitain et pouvant coexister au sein d'espaces partagés », est assortie d'une zone de constructibilité limitée sur le fondement de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme ainsi que, pour partie, d'une zone identifiée comme « élément de paysage à protéger » en application de l'article L. 151-23 du même code, et fait l'objet de deux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à vocation écologique. La préemption en litige est motivée par la volonté de mettre en œuvre une opération d'aménagement visant à constituer une réserve foncière pour répondre aux besoins de développement du Centre hospitalier d'Orléans amené à être transformé en Centre hospitalier universitaire (CHU) comme l'a annoncé le Premier Ministre le 22 février 2022, annonce conduisant, selon les termes de la décision attaquée, à des « réflexions sur des programmations stratégiques immobilières notamment en matière de formation et de recherche ». Il ressort également des termes des décisions attaquées que la préemption est motivée par « la réalisation d'équipements de mobilité et de transport en commun liés aux forts besoins de ce secteur localisé à proximité des grands axes et équipements de la métropole ».

7. Toutefois, bien que les décisions fassent apparaître la nature de l'opération d'aménagement projetée, aucun élément figurant dans le document d'urbanisme dont se prévaut Orléans Métropole, et notamment les OAP, ne révèle l'existence, à la date de leur rédaction, d'un projet particulier même défini seulement dans ses grandes lignes. Il ressort également des pièces du dossier, et notamment des différentes saisines du service des domaines en 2020 et 2022 et d'une lettre adressée au département du Loiret le 30 juillet 2021, que, si Orléans Métropole a antérieurement manifesté son intention d'acquérir la parcelle en cause, aucun projet n'était défini à cette date, le dernier courrier mentionnant à ce titre que « dans le cas où la Métropole déciderait de constituer une réserve foncière, malgré ces incertitudes et sans projet identifié à ce jour, le prix annoncé serait à réexaminer compte tenu des nouvelles potentialités de constructibilité ». Il ne ressort en outre d'aucune pièce du dossier qu'une programmation immobilière en matière de formation et de recherche médicales ou que l'aménagement de transports publics auraient été envisagés antérieurement aux décisions attaquées, notamment à l'occasion du discours du Premier Ministre du 22 février 2022, ces décisions indiquant au contraire dans leurs motifs notamment l'intention de la métropole de « pouvoir conduire les études liées à la définition d'une solution d'aménagement de ce terrain (...) qui prenne en compte ses forts enjeux de développement économique et écologique ». Enfin, Orléans Métropole ne produit aucun autre élément de nature à démontrer que la motivation formelle des décisions litigieuses correspond aux intentions réelles de la collectivité telles que manifestées antérieurement. Il en résulte que les préemptions en litige sont justifiées par la constitution d'une réserve foncière sans qu'aucun projet d'action ou d'aménagement n'ait réellement été envisagé antérieurement à cette décision. Par suite, la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement entrant dans le champ de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme n'était pas établie à la date de la décision de préemption. Pour ce motif, le département du Loiret est fondé à soutenir que les décisions des 5 juillet et 11 août 2022 sont entachées d'illégalité.

8. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen soulevé par le département du Loiret ou que le tribunal devrait relever d'office, n'est susceptible d'entraîner l'annulation des décisions attaquées.

9. Il résulte de ce qui précède que les décisions de préemption du 5 juillet 2022 et du 11 août 2022 doivent être annulées ainsi que, par voie de conséquence, la décision du 11 août 2022 rejetant le recours gracieux du département du Loiret.

Sur les frais d'instance :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge du département du Loiret, la somme demandée par Orléans Métropole au titre des frais non compris dans les dépens.

11. Ces mêmes dispositions font également obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la société JH Holding présentées sur ce fondement, cette dernière ayant la qualité d'intervenante et non de partie au litige.

12. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge d'Orléans Métropole une somme de 1 500 euros à verser au département du Loiret en application de ces dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la société JH Holding est admise.

Article 2 : Les décisions du 5 juillet 2022 et du 11 août 2022 sont annulées.

Article 3 : Orléans Métropole versera au département du Loiret une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au département du Loiret, à Orléans Métropole et à la société JH Holding.

Délibéré après l'audience du 21 mai 2025, à laquelle siégeaient :

M. Lacassagne, président,
M. Gasnier, conseiller
Mme Ploteau conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 juin 2025.

Le rapporteur,

Le président,

Paul GASNIER

Denis LACASSAGNE

La greffière,

Frédérique GAUTHIER

La République mande et ordonne à la préfète du Loiret en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.