

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLÉANS**

fg

N°2204642

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE APICAP DEVELOPPEMENT

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 enregistrée le 29 décembre 2022, la société APICAP Développement, demande au tribunal 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 au lieu-dit Les Quatre Vents à Saint-Cyr-en-Val et, d'autre part, sur la parcelle cadastrée B 1048 située sur la commune d'Ardon.

Elle soutient que :

- la décision de préemption méconnaît 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 ;
- la décision est entachée d'incompétence en ce qu'Orléans Métropole ne pouvait exercer son droit de préemption sur la parcelle cadastrée B 1048 située sur la commune d'Ardon, laquelle n'est pas comprise dans le périmètre géographique de cette métropole ;
- elle est entachée d'incompétence compte tenu de l'intervention successive de plusieurs délégations de pouvoir.

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 de la société APICAP 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 la requérante 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 M. Gasnier, rapporteur,
- les conclusions de Mme Best-De Gand rapporteure publique,
- 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 décision du 11 août 2022, le président d'Orléans Métropole a étendu l'exercice du droit de préemption à la parcelle B 1048. La société APICAP, acquéreur évincé de ce bien, a adressé un recours gracieux à cette autorité, lequel a été rejeté. Elle demande l'annulation de la décision du 11 août 2022.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. 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 (...)* ».

3. 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.

4. 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 de la décision 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 ».

5. Toutefois, bien que la décision fasse 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 d'un projet en particulier, même 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 du 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 aurait été envisagés antérieurement à la décision attaquée, notamment à l'occasion du discours du Premier-Ministre du 22 février 2022, celle-ci indiquant au contraire dans ses motifs 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, la société APICAP est fondée à soutenir que les décisions des 5 juillet et 11 août 2022 sont entachées d'illégalité.

6. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est de nature à fonder l'annulation de la décision attaquée.

7. Il résulte de ce qui précède que la décision du 11 août 2022 doit être annulée.

Sur les frais d'instance :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la société APICAP, la somme demandée par Orléans Métropole au titre des frais non compris dans les dépens. Les conclusions présentées en ce sens par Orléans Métropole doivent par suite être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 11 août 2022 est annulée.

Article 2 : Les conclusions d'Orléans Métropole présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Orléans Métropole, à la société APICAP Développement et au département du Loiret.

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.