

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLÉANS**

fg

N^{os} 2204528 et 2204529

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE JH HOLDING

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 les procédures suivantes :

I. Par une requête enregistrée le 21 décembre 2022 sous le numéro 2204528 et un mémoire enregistré le 7 septembre 2023, la société JH Holding, représentée par Me Nuret, demande au tribunal :

1^o) 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 13 octobre 2022 rejetant son recours gracieux ;

2^o) de mettre à la charge d'Orléans Métropole une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision est entachée d'incompétence en ce que le président d'Orléans Métropole ne disposait d'aucune délégation pour exercer le droit de préemption ; seule la commune de Saint-Cyr-en-Val disposait d'un tel pouvoir dès lors que, par délibération du 7 avril 2022, Orléans Métropole lui avait délégué ce droit ;

- la décision de préemption est tardive en ce que les demandes de visite et de pièces complémentaires ont été formulées par le président d'Orléans Métropole alors qu'à cette date, 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 ;

- elle 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.

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 JH Holding de la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la société JH Holding ne justifie pas d'un intérêt à agir ;
- la requête est tardive en ce que la décision de rejet du recours gracieux a été réceptionnée le 19 octobre 2022 et la requête enregistrée le 21 décembre 2022 ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

II. Par une requête enregistrée le 21 décembre 2022 sous le numéro 2204529, la société JH Holding, représentée par Me Nuret, demande au tribunal :

1°) 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 ainsi que la décision du 13 octobre 2022 rejetant son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge d'Orléans Métropole une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision est entachée d'incompétence et d'erreur de droit en ce que le président d'Orléans Métropole ne pouvait exercer son droit de préemption sur la parcelle cadastrée 1048 située sur la commune d'Ardon, laquelle n'est pas comprise dans le périmètre géographique de cette métropole ;
- elle 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.

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 JH Holding la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la société JH Holding ne justifie pas d'un intérêt à agir ;
- la requête est tardive en ce que la décision de rejet du recours gracieux a été réceptionnée le 19 octobre 2022 et la requête enregistrée le 21 décembre 2022 ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de procédure civile ;
- 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 observations de Me Azogui, représentant Orléans Métropole.

Considérant ce qui suit :

1. Les affaires n°s 2204528 et 2204529 portent sur des décisions semblables et appellent à juger des mêmes questions. Il y a lieu, dès lors, de les joindre pour statuer par un même jugement.

2. Le département du Loiret a adressé à Orléans Métropole 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 une décision du 11 août 2022, le président d'Orléans Métropole a étendu l'exercice du droit de préemption à la parcelle B 1048. Par décision du 13 octobre 2022, le président d'Orléans Métropole a rejeté le recours gracieux exercé par la société JH Holding. La société JH Holding demande l'annulation de ces trois décisions.

Sur les fins de non-recevoir :

3. En premier lieu, l'intérêt à agir à l'encontre d'une décision de préemption n'est pas uniquement limité à l'acquéreur évincé mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner émise pour le bien objet de la préemption ou à la personne bénéficiaire d'une promesse de vente sur ce bien mais à toute personne bénéficiant d'un droit suffisamment direct et certain sur le bien préempté.

4. Il ressort des pièces du dossier que la société JH Holding s'était portée acquéreur du bien objet de la préemption en formulant une offre en ce sens auprès du département du Loiret. Il ressort également d'une délibération de la commission permanente du conseil départemental du 29 avril 2022 que la vente avait initialement été approuvée au profit de la société JH Holding pour un prix de 6 millions d'euros. Dès lors, alors même que la société APICAP serait l'acquéreur mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner, indication au demeurant non prescrite par le code de l'urbanisme, la société JH Holding justifie d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour demander l'annulation des décisions en litige. La fin de non-recevoir doit donc être écartée.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : *« La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée (...) »*. Sauf texte contraire, les délais de recours devant les juridictions administratives sont, en principe, des délais francs, leur premier jour étant le lendemain du jour de leur déclenchement et leur dernier jour étant le lendemain du jour de leur échéance, et les recours doivent être enregistrés au greffe de la juridiction avant l'expiration du délai. Lorsque le délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, il y a lieu, par application des règles définies à l'article 642 du code de procédure civile, d'admettre la recevabilité d'une demande présentée le premier jour ouvrable suivant.

6. Il ressort des pièces du dossier que le rejet du recours gracieux formé par la société JH Holding le 26 août 2022 a été reçu le 19 octobre 2022. Compte tenu des règles rappelées au point précédent, les décisions attaquées pouvaient être contestées jusqu'au lundi 21 décembre 2021 compris. Dès lors, les requêtes enregistrées le 21 décembre 2022 ne sont pas tardives.

7. Les fins de non-recevoir opposées par Orléans Métropole doivent par suite être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

8. 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 (...)* ».

9. 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.

10. 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 ».

11. 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 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 auraient 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 JH Holding est fondée à soutenir que les décisions des 5 juillet et 11 août 2022 sont entachées d'illégalité.

12. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen soulevé par la société JH Holding n'est susceptible d'entraîner l'annulation des décisions attaquées.

13. 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 13 octobre 2022 rejetant le recours gracieux de la société JH Holding.

Sur les frais d'instance :

14. 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 JH Holding, la somme demandée par Orléans Métropole au titre des frais non compris dans les dépens.

15. Il y a cependant lieu de mettre à la charge d'Orléans Métropole une somme de 1 500 euros à verser à la société JH Holding en application de ces dispositions, au titre des deux instances.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les décisions de préemption du 5 juillet 2022 et du 11 août 2022, ainsi que la décision du 13 octobre 2022 portant rejet du recours gracieux de la société JH Holding sont annulées.

Article 2 : Orléans Métropole versera à la société JH Holding une somme totale de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, au titre des deux instances jointes.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

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

Délibéré après l'audience du 21 mai 2024, 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.