

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**

N°1900235

SCI AMNA

M. Marc Wallerich
Président-rapporteur

M. Frédéric Lancelot
Rapporteur public

Audience du 20 octobre 2020
Décision du 24 novembre 2020

01-01-06-01
54-01-04-02-01
68-02-01-01-01
68-02-02-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 11 avril 2019, et un mémoire complémentaire, enregistré le 13 juillet 2020, la SCI Amna, représentée par Me Tragin, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 09/2019 du 11 février 2019 par laquelle la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a décidé d'exercer son droit de préemption concernant un immeuble situé 8, place Monseigneur Maurer à Saint-Pierre ;

2°) de mettre à la charge de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon une somme de 10 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt à agir en qualité d'acquéreur évincé et de contribuable local ;
- la délibération est insuffisamment motivée ;
- elle a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors qu'il n'est pas démontré qu'elle a été régulièrement notifiée au propriétaire du bien préempté et au préfet dans un délai de deux mois qui suivait la date de son adoption ;
- elle contient une erreur substantielle quant à l'objet du droit de préemption qu'elle met en œuvre ;

- elle est entachée d'une exception d'inconstitutionnalité, dans la mesure où la délibération du 6 octobre 2017 par laquelle la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a instauré le droit de préemption à son bénéfice qui a le caractère d'un acte réglementaire, est entachée d'inconstitutionnalité, de sorte que la délibération attaquée, qui a été adoptée sur la base d'une délibération inconstitutionnelle, est elle-même illégale ; le règlement d'urbanisme local de Saint-Pierre-et-Miquelon, tel que modifié selon une délibération n° 273-2017 du 6 octobre 2017, méconnaît les principes constitutionnels relatifs au droit de propriété et à la liberté contractuelle, tous deux garantis par la Constitution ;

- elle est illégale par exception d'illégalité, dans la mesure où la délibération du 6 octobre 2017 par laquelle la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a instauré le droit de préemption à son bénéfice méconnaît le principe de sécurité juridique, de sorte que la délibération attaquée, qui a été adoptée sur la base d'une délibération illégale, est elle-même irrégulière ;

- elle est entachée d'une erreur de droit, dès lors que le projet sur la base duquel la décision querellée a été prise n'existait pas antérieurement à cette dernière ;

- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 23 octobre 2019 et le 31 juillet 2020, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la SCI Amna.

Elle soutient que :

- la requérante est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir de la SCI Amna ;
- l'intervention de M. G. est dès lors elle-même irrecevable ;
- la décision n'est entachée d'aucune erreur s'agissant de l'acquéreur ;
- le projet de construction d'un hôtel du territoire préexistait à la déclaration d'aliéner ;
- le moyen tiré de l'exception d'illégalité de la délibération instituant un droit de préemption urbain est irrecevable ;
- les autres moyens ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention volontaire au soutien de la société requérante, enregistré le 13 juillet 2020, M. G. demande au tribunal d'annuler la délibération n° 09/2019 du 11 février 2019.

Il soutient que :

- la délibération est insuffisamment motivée ;
- elle a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors qu'il n'est pas démontré qu'elle a été régulièrement notifiée au propriétaire du bien préempté et au préfet dans un délai de deux mois qui suivait la date de son adoption ;
- elle contient une erreur substantielle quant à l'objet du droit de préemption qu'elle met en œuvre ;

- elle est entachée d'une exception d'inconstitutionnalité, dans la mesure où la délibération du 6 octobre 2017 par laquelle la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a instauré le droit de préemption à son bénéfice qui a le caractère d'un acte réglementaire, est entachée d'inconstitutionnalité, de sorte que la délibération attaquée, qui a été adoptée sur la base d'une délibération inconstitutionnelle, est elle-même illégale ; le règlement d'urbanisme local de Saint-Pierre et Miquelon, tel que modifié selon une délibération n° 273-2017 du 6 octobre 2017, méconnaît les principes constitutionnels relatifs au droit de propriété et à la liberté contractuelle, tous deux garantis par la Constitution ;

- elle est illégale par exception d'illégalité, dans la mesure où la délibération du 6 octobre 2017 par laquelle la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a instauré le droit de

préemption à son bénéfice méconnaît le principe de sécurité juridique, de sorte que la délibération attaquée, qui a été adoptée sur la base d'une délibération illégale, est elle-même irrégulière ;

- elle est entachée d'une erreur de droit, dès lors que le projet sur la base duquel la décision querrellée a été prise n'existait pas antérieurement à cette dernière ;
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le règlement d'urbanisme local de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- 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, qui s'est tenue par un moyen de communication audiovisuelle :

- le rapport de M. Wallerich,
- les conclusions de M. Lancelot, rapporteur public,
- et les observations de M. C., directeur des affaires juridiques de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Une note en délibéré présentée par la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a été enregistrée le 22 octobre 2020.

Considérant ce qui suit :

1. La Caisse d'épargne Provence Alpes Corse (CEPAC) a mis en vente une parcelle, cadastrée SDK n° 79 et un immeuble de bureaux sis 8, place Monseigneur Maurer sur le territoire de la commune de Saint-Pierre. La SCI Amna, exposante, s'est portée acquéreuse de ce bien, en vue de créer un centre d'affaires. Par une délibération du 11 février 2019, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a décidé d'exercer son droit de préemption sur cette parcelle afin de lui permettre d'y installer ses services administratifs. La SCI Amna demande au tribunal l'annulation de cette délibération.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Il ressort des pièces du dossier, notamment des échanges entre la Caisse d'épargne Provence Alpes Corse et la SCI Amna que cette société s'est portée acquéreuse du bien en litige. Si la déclaration d'intention d'aliéner transmise le 3 janvier 2019 à la collectivité territoriale mentionne que l'acquéreur est M. G., cette erreur n'est pas imputable à la SCI Amna. Dans cette mesure la société requérante justifie d'un intérêt direct à agir contre la décision de préemption.

Sur l'intervention de M. G. :

3. La déclaration d'intention d'aliéner transmise à la collectivité territoriale mentionnait, par erreur, que M. G. était disposé à acquérir le bien. M. G., gérant de la SCI Amna, justifie ainsi d'un intérêt à intervenir au soutien des conclusions de la société requérante.

4. Dans la mesure où la requête de la SCI Amna est recevable, l'intervention de M. G. est elle-même recevable. La fin de non-recevoir opposée en défense ne peut qu'être écartée.

Sur la légalité de la délibération du 11 février 2019 :

5. Aux termes de l'article LO 6411-1 du code général des collectivités territoriales : « *L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon comprend l'île de Saint-Pierre, l'île de Miquelon-Langlade et les îles et îlots qui en dépendent. / Il constitue une collectivité d'outre-mer, régie par l'article 74 de la Constitution, qui prend le nom de : " collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ". (...)* ». Aux termes de l'article LO 6414-1 du même code : « (...) II. – *La collectivité fixe les règles applicables dans les matières suivantes : (...)* / 3° *Urbanisme ; construction ; habitation ; logement ; (...)* ». Par une délibération n° 273/2017 du 6 octobre 2017, le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon a instauré un droit de préemption au profit de la collectivité territoriale sur l'ensemble du territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon. Aux termes de l'article 33 du règlement d'urbanisme local : « *Il est institué un droit de préemption au bénéfice de la Collectivité Territoriale sur l'ensemble du territoire de Saint-Pierre et Miquelon. Sont soumis à ce droit de préemption* 1° *Tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, lorsqu'ils sont aliénés, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit,* 2° *Les cessions de droits indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble, bâti ou non bâti* ». Aux termes de l'article 37 de ce règlement : « *L'exercice ou l'absence d'exercice du droit de préemption fait l'objet d'une délibération du Conseil Territorial, et peut faire l'objet d'une délégation au Conseil Exécutif, dans un délai de deux mois à compter de la saisine du ou des titulaires du droit de préemption. La décision de préemption doit mentionner le motif d'intérêt général justifiant son intervention. La collectivité territoriale peut également préempter pour l'un des motifs suivants : / - Constitution de réserves foncières / - Protection d'une zone d'intérêt agricole, environnemental ou patrimonial- Reconstitution d'un seul tènement de zones dont la Collectivité est propriétaire* ».

6. En premier lieu, l'illégalité de l'acte instituant un droit de préemption peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision de préemption. Toutefois, cet acte, qui se borne à rendre applicables dans la zone qu'il délimite les dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de ce droit, sans comporter lui-même aucune disposition normative nouvelle, ne revêt pas un caractère réglementaire et ne forme pas avec les décisions individuelles de préemption prises dans la zone une opération administrative unique comportant un lien tel qu'un requérant serait encore recevable à invoquer par la voie de l'exception les illégalités qui l'affecteraient, alors qu'il aurait acquis un caractère définitif.

7. Par une délibération du 6 octobre 2017, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a instauré un droit de préemption à son profit sur l'ensemble du territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette délibération qui ne se borne pas à délimiter le droit de préemption comporte des dispositions normatives nouvelles en modifiant le règlement d'urbanisme local alors en vigueur, en particulier dans l'article 33 nouveau. Dans cette mesure elle présente également un caractère réglementaire et la société requérante est recevable à invoquer son illégalité par voie d'exception. La fin de non-recevoir opposée en défense doit ainsi être écartée.

8. En second lieu, il résulte de la jurisprudence constitutionnelle que le droit de préemption, qui vient restreindre les conditions d'exercice du droit de propriété, est conforme à la Constitution s'il est justifié par un objectif d'intérêt général et s'il ne constitue pas, compte tenu de l'objectif ainsi poursuivi, une atteinte disproportionnée à l'exercice du droit de propriété.

9. Par la délibération du 6 octobre 2017, le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon a instauré un droit de préemption au profit de la collectivité territoriale sur l'ensemble du territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon, sans aucune distinction entre les différentes zones faisant l'objet de ce droit. Par ailleurs, il résulte des dispositions de l'article 37 du règlement d'urbanisme en cause que la collectivité titulaire du droit de préemption peut légalement exercer ce droit sous la seule condition de mentionner un motif d'intérêt général. Si le règlement prévoit en outre que la collectivité territoriale peut également préempter pour un motif tiré de la constitution de réserves foncières, de la protection d'une zone d'intérêt agricole, environnemental ou patrimonial, ou de la reconstitution d'un seul tènement de zones dont la collectivité est propriétaire, les projets ou les opérations susceptibles de faire l'objet de ce droit, en particulier en zone urbanisée, ne sont pas précisément définis et ne sont pas limitativement énumérés. Dans cette mesure, le droit de préemption, tel qu'il est prévu par les articles 33 à 37 du règlement local d'urbanisme, porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété. Par voie de conséquence, le moyen tiré de l'exception d'inconstitutionnalité de la délibération du 6 octobre 2017 soulevé à l'appui des conclusions dirigées contre la délibération n° 09/2019 du 11 février 2019 doit être accueilli.

10. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, la SCI Amna est fondée à demander au tribunal l'annulation de la délibération n° 09/2019 du 11 février 2019 par laquelle la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a décidé d'exercer son droit de préemption concernant un immeuble situé 8, place Monseigneur Maurer à Saint-Pierre.

Sur les frais liés à l'instance :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la SCI Amna, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la SCI Amna et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de M. G. est admise.

Article 2 : La décision du 11 février 2019 de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon est annulée.

Article 3 : La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon versera à la SCI Amna une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la SCI Amna, à M. G., à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et à la Caisse d'Epargne Provence Alpes Corse.

Délibéré après l'audience du 20 octobre 2020, à laquelle siégeaient :

M. Wallerich, président,
M. Chevillard, conseiller,
M. Phulpin, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 novembre 2020.

Le président-rapporteur,

La greffière,

M. Wallerich

S. Demontreux

La République mande et ordonne au préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon 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.