

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2208878

SAS [REDACTED]

Mme [REDACTED]
Rapporteuse

M. [REDACTED]
Rapporteur public

Audience du 7 mai 2023
Décision du 24 mai 2023

68-02-01-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

2^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 29 novembre 2022, 21 mars 2023, 8 novembre 2023 et 19 décembre 2023, la société par actions simplifiée [REDACTED] représentée par la SELARL Réflex Droit public, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 10 novembre 2022 par laquelle la commune de [REDACTED] a exercé le droit de préemption prévu à l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme sur une cession du droit au bail consentie par la société Auto-école [REDACTED] pour des locaux situés 7 [REDACTED] ;

2°) d'enjoindre à la commune de [REDACTED] de lui proposer la vente de ce droit au bail dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de [REDACTED] la somme de 5 000 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- rien n'indique que la décision attaquée aurait été transmise au préfet [REDACTED] dans le délai de deux mois et serait ainsi devenue exécutoire ;
- la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée, car non motivée en droit, car la motivation par référence est proscrite et car elle ne fait pas apparaître la nature du projet justifiant l'exercice du droit de préemption ;
- la déclaration de la cession du droit au bail a été effectuée le 13 octobre 2021 ; ainsi, la commune ayant, à la suite de cette déclaration, renoncé à exercer le droit de préemption, la

décision attaquée doit être regardée comme retirant cette décision de renonciation ; or, le maire ne peut légalement retirer une décision de renonciation ;

- la commune ne justifiait pas, à la date de la décision en litige, de la réalité d'un projet de sauvegarde du commerce et de l'artisanat ou de maintien de la diversité de l'offre commerciale et artisanale répondant aux objectifs mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;

- l'opération ne présente pas un intérêt général suffisant permettant de justifier l'acquisition du droit au bail par la commune.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 17 octobre 2023 et 28 novembre 2023, la commune de [REDACTED] représentée par la SELARL [REDACTED] conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de la SAS [REDACTED] le versement d'une somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 21 décembre 2023, la clôture d'instruction, initialement fixée au 17 octobre 2023, a été fixée au 11 janvier 2024.

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 Mme [REDACTED],
- les conclusions de M. [REDACTED], rapporteur public,
- les observations de Me Clément, pour la société [REDACTED] société requérante,
- et les observations de Me [REDACTED], pour la commune de [REDACTED]

Considérant ce qui suit :

1. Le 6 octobre 2022, la société Auto-école [REDACTED] a cédé à la société [REDACTED] qui exploite la boucherie voisine de son activité, un droit au bail pour des locaux situés 7 [REDACTED] à [REDACTED]. La déclaration d'intention d'aliéner relative à cette cession a été reçue en mairie de [REDACTED] le 14 septembre 2022. Des éléments complémentaires ont été sollicités par la commune par courrier du 13 octobre 2022. Par décision du 10 novembre 2022, la commune de [REDACTED] a exercé le droit de préemption prévu à l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme sur la cession du droit au bail consentie par la société Auto-école [REDACTED]. La société [REDACTED] demande l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme : « *Le conseil municipal peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, à l'intérieur duquel sont soumises au droit de préemption institué*

par le présent chapitre les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux. / (...) Chaque aliénation à titre onéreux est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable faite par le cédant à la commune. Cette déclaration précise le prix, l'activité de l'acquéreur pressenti, le nombre de salariés du cédant, la nature de leur contrat de travail et les conditions de la cession. Elle comporte également le bail commercial, le cas échéant, et précise le chiffre d'affaires lorsque la cession porte sur un bail commercial ou un fonds artisanal ou commercial. (...) » L'article L. 214-2 du même code prévoit que : « Le titulaire du droit de préemption doit, dans le délai de deux ans à compter de la prise d'effet de l'aliénation à titre onéreux, rétrocéder le fonds artisanal, le fonds de commerce, le bail commercial ou le terrain à une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au registre national des entreprises en tant qu'entreprise du secteur des métiers et de l'artisanat, en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné. Ce délai peut être porté à trois ans en cas de mise en location-gérance du fonds de commerce ou du fonds artisanal. L'acte de rétrocession prévoit les conditions dans lesquelles il peut être résilié en cas d'inexécution par le cessionnaire du cahier des charges. / (...) La rétrocession d'un bail commercial est subordonnée, à peine de nullité, à l'accord préalable du bailleur. (...) ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme : « *Les droits de préemption institués par le présent titre* » - au sein duquel figurent les dispositions citées au point précédent – « *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 (...) / Lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en œuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat ou, en l'absence de programme local de l'habitat, lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en œuvre pour mener à bien un programme de construction de logements locatifs sociaux, 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.* » Aux termes du premier alinéa de l'article L. 300-1 du même code : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets (...) d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques (...).* ».

4. Il résulte des dispositions citées au point précédent que les collectivités titulaires du droit de préemption mentionné au point 2 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 œuvre de ce droit doit, eu égard notamment aux caractéristiques du bien, en l'occurrence le fonds artisanal ou commercial ou le bail commercial, faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, répondre à un intérêt général suffisant.

5. La décision de préemption en litige se borne à faire référence à la délibération du 31 mars 2016 par laquelle le conseil municipal de la commune de [REDACTED] a instauré plusieurs périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité dans les secteurs « où des menaces pèsent sur la diversité commerciale et artisanale », dont l'un inclut la place

Saint-Luc où se trouve le bien objet du bail commercial en cause, et à indiquer que l'extension d'un commerce déjà existant va à l'encontre de cet objectif de diversité. Ni la décision attaquée, ni cette délibération, ne précisent les activités commerciales ou artisanales dont l'installation ou le développement seraient organisés dans le périmètre ainsi instauré. Ces précisions ne ressortent pas davantage des pièces produites à l'instance. La commune n'apporte ainsi pas d'éléments tangibles quant à la nature du projet qu'elle poursuit pour ce local en recourant à l'exercice du droit de préemption commercial dont elle dispose. Dans ces conditions, la société requérante est fondée à soutenir que la commune de [REDACTED] ne justifiait pas de la réalité d'un projet qui répondait aux objectifs mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et que la mise en œuvre du droit de préemption ne répondait pas à un intérêt général suffisant.

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

7. Il résulte de ce qui précède que la décision du 10 novembre 2022 est entachée d'illégalité et doit être annulée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

8. L'exécution de la décision attaquée a été suspendue par une décision du Conseil d'Etat du 15 décembre 2023, n° 470167. Il ne résulte pas de l'instruction que le transfert du bail à la commune de [REDACTED] aurait été réalisé. Par suite, les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à cette dernière de proposer la vente de ce droit au bail à la société [REDACTED] acquéreur évincé, ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme demandée par la commune de [REDACTED] au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens soit mise à la charge de la société [REDACTED] qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de [REDACTED] le versement à la société [REDACTED] d'une somme de 1 400 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 10 novembre 2022 de la commune de [REDACTED] est annulée.

Article 2 : La commune de [REDACTED] versera à la société [REDACTED] une somme de 1 400 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune [REDACTED] au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la SAS [REDACTED] et à la commune de [REDACTED].

Délibéré après l'audience du 7 mai 2024, à laquelle siégeaient :

- M. [REDACTED], président,
- Mme [REDACTED], première conseillère,
- Mme [REDACTED], conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 mai 2024.

La rapporteure,

Le président,

M. [REDACTED]

J.-P. [REDACTED]

La greffière,

A. [REDACTED]

La République mande et ordonne à la préfète [REDACTED] 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 de la présente décision.

Pour expédition,

Un greffier,