

N° 376821

Commune de Saint-Aignan-Grandlieu

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 18 mars 2015

Lecture du 8 avril 2015

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Le lac de Grand-Lieu, non loin de Nantes, est le plus grand lac de plaine naturel en France en hiver. Il héberge une faune et une flore remarquables qui lui ont valu un classement en zone humide d'importance internationale en 1995. On ne s'étonnera donc pas que le département de Loire-Atlantique ait institué autour du lac une zone de préemption au titre des espaces naturels sensibles - ENS.

Au sein de cette zone se trouvent deux parcelles de près de 2 ha, que M. B... donnait en location à Mme D... pour qu'elle y fasse paître Chipie, Bonnie et Pépette, ses trois chevaux. Les parcelles ont été mises en vente au profit de Mme D... en 2009. Le département et le Conservatoire du littoral ayant renoncé à exercer leur droit de préemption en ENS, le notaire a cru pouvoir instrumenter la vente. Mais la commune de Saint-Aignan-Grandlieu lui a signifié peu après son souhait d'exercer ce droit à titre subsidiaire, en application du 8^{ème} alinéa de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme. S'est ensuivie une double action contentieuse :

- D'une part, une demande d'annulation de la décision de préemption présentée par Mme D... au tribunal administratif de Rennes ;
- D'autre part, une action en nullité de la vente engagée devant le juge judiciaire par la commune. Dans ce cadre, la cour d'appel de Rennes a invité les parties à saisir le juge administratif de la question de la légalité de la décision de préemption. C'est ce qu'a fait Mme D....

Par un même jugement, le tribunal administratif de Rennes a fait droit à l'intégralité des prétentions de la requérante. La commune a entendu interjeter appel du jugement devant la cour administrative d'appel de Nantes, qui vous a renvoyé la requête. A juste titre. Vous êtes compétent pour connaître des appels contre les jugements rendus sur renvoi de l'autorité judiciaire, et vous l'êtes par connexité pour connaître de l'appel rendu dans le contentieux d'excès de pouvoir contre le même acte, conformément à l'article R. 343-3 du code de justice administrative (CE, 28 mai 2001, Commune de Bohars et SARL Minoterie Francès, n° 218374 et a., au Rec.).

Nous commencerons par ce second contentieux. Pour prononcer l'annulation contestée, le tribunal s'est fondé sur ce que la commune ne démontrait pas que la préemption aurait été décidée en vue de poursuivre les buts fixés par le code de l'urbanisme.

En matière de droit de préemption en ENS, le code de l'urbanisme ne comporte pas d'exigence analogue à celle, bien connue, de l'article L. 210-1. Cet article, rappelons-le, prévoit que la décision d'exercer le droit de préemption urbain doit mentionner l'objet pour lequel il est exercé, ce dont vous avez déduit qu'elle devait faire apparaître la nature du projet d'aménagement poursuivi et que le titulaire du droit de préemption devait justifier de la réalité de ce projet à la date de sa décision (CE, 7 mars 2008, Commune de Meung-sur-Loire, n° 288371, au Rec.). Pour ce qui concerne les décisions de préemption en ENS, vous jugez seulement qu'il résulte des articles L. 142-1, L. 142-3 et L. 142-10 de ce code qu'elles doivent être justifiées à la fois par la protection des espaces naturels sensibles et par l'ouverture ultérieure de ces espaces au public, sous réserve que la fragilité du milieu naturel ou des impératifs de sécurité n'y fassent pas obstacle (CE, 7 juin 2006, Département du Var, n° 277562, au Rec.). Cette décision se contente ainsi de vérifier que la collectivité préemptrice « envisage » l'ouverture au public¹. L'article L. 142-8 du code de l'urbanisme se borne à cet égard à impartir à la collectivité un délai de 10 ans pour aménager les terrains préemptés en vue de leur ouverture au public. Et dans la mesure où les exigences de motivation et de justification au fond se répondent, tout particulièrement en matière de préemption, vous en avez logiquement déduit que les décisions de préemption en ENS n'avaient pas à indiquer les modalités futures de protection et de mise en valeur des parcelles en cause (CE, 30 avril 2014, Commune des Saintes-Marie-de-la-Mer, n° 360794, aux T.).

Le droit de préemption en ENS repose ainsi sur une logique très différente du droit de préemption urbain. Il ne s'agit pas de permettre à une collectivité de réaliser un projet d'aménagement propre, comme un équipement public ou des logements, mais, avant tout, de protéger des terrains présentant un intérêt écologique. C'est pourquoi la décision Commune des Saintes-Marie-de-la-Mer déjà mentionnée exige que la décision « *indique les raisons pour lesquelles la préservation et la protection des parcelles en cause justifient la préemption* »². L'ouverture au public n'est qu'un objectif secondaire, qui cède pour les besoins de la protection des parcelles, et qui peut être atteint par la réalisation d'aménagements extrêmement sommaires. Nous vous proposons donc de juger, sinon de confirmer, que la légalité de la décision de préemption en ENS n'est pas subordonnée à la justification de la réalité d'un projet d'aménagement à la date de la décision de préemption. Le juge doit se livrer à un simple contrôle des intentions de la collectivité, permettant de censurer des pratiques proches du détournement de pouvoir.

¹ Comme l'indiquait Christophe Devys dans ses conclusions sur la décision Département du Var : « *Il n'est pas contestable que l'ouverture au public doit bien être l'un des objectifs de la politique départementale de gestion des espaces naturels sensibles. Mais cet objectif est à notre sens présent par construction dans toute décision de préemption motivée par la protection des espaces naturels sensibles, dès lors qu'il y a obligation alors de prévoir des aménagements pour permettre l'accès de ces espaces au public, sauf exception* ».

² Aucun moyen d'insuffisance de motivation n'a été soulevé par Mme D.... Et ses écritures ne permettent pas de considérer qu'elle contesterait la nécessité de préempter pour protéger les parcelles. Alors que la commune a indiqué que la maîtrise foncière lui permettrait de garantir l'intégrité du site et que les parcelles préemptées s'inscrivent dans le prolongement de plusieurs terrains appartenant au Conservatoire du littoral, qui n'a toutefois pas souhaité acquérir celles-ci, Mme D... s'est bornée à mettre en avant l'absence de projet d'aménagement précis, en se référant à la jurisprudence sur le droit de préemption urbain.

En l'espèce, il n'est pas douteux que la commune avait l'intention d'ouvrir les parcelles préemptées au public. En substance, elle fait valoir, en écho à la motivation de la délibération, que la préemption a été décidée dans le cadre d'une politique de valorisation des rives du lac consistant, dans les communes riveraines, à mettre en place un parcours écologique, c'est-à-dire un réseau de points d'observation, d'information et d'animation à destination du grand public reliés par des chemins. Le point central de ce réseau serait un centre d'éducation à l'environnement à réaliser dans la commune voisine de Bouaye, dénommé « Maison Guerlain », du nom du parfumeur qui a beaucoup investi sur le site avant de céder ses droits de propriété à la collectivité publique. La commune indique en outre que les deux parcelles sont attenantes à l'unique chemin d'exploitation qui la relie au lac, de sorte que leur acquisition lui permettra de disposer de la propriété du segment de chemin situé au droit de ces parcelles, en application de l'article L. 162-1 du code rural, donc de garantir leur libre usage au public. Ce chemin mène à un autre point d'observation, au site dit de Pierre-Aiguës. Les intentions de la commune sont donc claires, même si le projet lui-même est encore flou.

Nous pensons par conséquent que le tribunal a eu tort de faire droit à ce moyen. Saisi par l'effet dévolutif de l'appel, vous devrez examiner les autres moyens soulevés par Mme D..., après avoir écarté la fin de non-recevoir de la commune. Contrairement à ce qu'elle indique, la requête n'est pas tardive dans la mesure où la décision de préemption ne comportait pas la mention des voies et délais de recours (V. pour cette exigence à l'égard de l'acquéreur évincé : CE, 1^{er} juillet 2009, Sté Holding JLP, n° 312260, aux T.)³. Si vous avez récemment jugé que l'absence de cette mention ne faisait pas obstacle au déclenchement du délai dans le cas où un recours en annulation a été introduit contre la décision (CE, 11 décembre 2013, N..., n° 365361, au Rec.), cette solution, qui s'explique par le fait que le requérant ne peut ignorer les conditions de saisine d'une juridiction qu'il a saisie, n'est pas transposable au cas où un contentieux judiciaire a été engagé à la suite de la décision administrative et où, dans ce cadre, le requérant a eu connaissance de la décision.

L'un des moyens de la requérante, certes nouveau en appel mais qui est d'ordre public, est fondé. Il est tiré de ce que le conseil municipal n'était pas compétent pour préempter dans la mesure où il avait, en 2008, donné délégation au maire en vue d'« *exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code* ». Il s'agit de la reprise textuelle du 15° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, qui énumère les hypothèses de délégation du conseil municipal au maire.

A la lettre, « *les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme* » incluent le droit de préemption en espaces naturels sensibles, dont la commune est titulaire par substitution, en l'absence de préemption par le département et, le cas échéant, par le Conservatoire du littoral. L'hésitation peut venir de la référence faite à l'article L. 213-3, qui

³ V. auparavant : CE, 14 novembre 2007, SCI du Marais, aux T. sur un autre point. La loi ALUR prévoit désormais (à l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme) que seul l'acquéreur évincé dont le nom figure dans la DIA bénéficie de cette garantie ; à défaut, le délai de deux mois court à compter de la publication de la décision de préemption, désormais exigée.

est propre au DPU et à la préemption en ZAD et qui peut donner le sentiment que le champ d'application de ce 15° dans son entier est circonscrit à ces deux droits de préemption.

Mais la chronologie des textes ne laisse aucun doute sur l'interprétation à retenir. A l'origine, la délégation alors prévue à l'article L. 122-20 du code des communes ne pouvait porter que sur le droit de préemption en ZAD et en zones d'intervention foncière. Le droit de préemption créé par la loi (n° 60-1384 du 23 décembre 1960 portant loi) de finances pour 1961 (art. 65) dans les « périmètres sensibles », inséré dans le code de l'urbanisme en 1973, n'était pas visé. C'est l'article 63 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 qui a ajouté à l'article L. 122-20 du code des communes « *le droit de substitution dans les zones de préemption des périmètres sensibles* ». La loi du 19 juillet 1985, qui a notamment transformé le droit de préemption en périmètres sensibles pour en faire l'actuel droit de préemption en ENS, a dans le même temps redéfini le champ de la délégation en y incluant « *les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire, directement ou par substitution, ou délégataire* » (art. 28)⁴. La mention de la « substitution » marquait clairement l'inclusion du droit de préemption en ENS. Elle a certes formellement disparu à la suite de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. Mais il s'est seulement agi d'alléger la phrase en supprimant une incise d'explicitation. Les travaux préparatoires de cette loi n'indiquent nullement une volonté de remettre en cause la faculté de délégation en ENS, mais seulement celle d'élargir les possibilités de délégation existantes en permettant au maire de subdéléguer l'exercice du droit de préemption dans le cadre de l'article L. 213-3, pour peu qu'il soit applicable, c'est-à-dire pour le DPU et les ZAD⁵.

Bref, nous n'avons aucun doute que le conseil municipal peut déléguer au maire le droit de préemption en ENS ce qui, du reste, est parfaitement logique compte tenu de l'exigence de réactivité que fait peser sur la commune le délai de préemption. En se bornant à reproduire la formule du code, le conseil municipal de Saint-Aignan-Grandlieu doit être réputé avoir procédé à une telle délégation. Or vous jugez que celle-ci dessaisit le conseil municipal (V. notamment : CE, 2 mars 2011, Commune de Brétignolles-sur-Mer, n° 315880, aux T. ; CE, 14 novembre 2003, C..., n° 258248, aux T. sur un autre point). La délibération est donc entachée d'incompétence.

Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens ne justifient pas l'annulation, en revanche.

⁴ Sans être très explicites, les travaux préparatoires se référaient de manière générale aux droits de préemption « institués par le présent texte » (V. rapport Lucotte au Sénat, n° 51, 30 octobre 1984).

⁵ Vous noterez que la loi du 2 août 2005 qui a créé dans le code de l'urbanisme le droit de préemption sur les fonds de commerce a cru devoir ajouter à l'article L. 2122-22 du CGCT un nouvel item faisant référence à ce droit de préemption. Mais nous pensons qu'il s'agit d'un ajout purement confortatif, qui peut s'expliquer par le particularisme de ce dispositif, et qu'il n'y a pas lieu de circonscrire la délégation au DPU et à la ZAD. En sens inverse, l'article L. 3221-12 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi ALUR de 2014, permet au département de déléguer au président du conseil général l'exercice des droits de préemption dont celui-ci est titulaire ou délégataire en application du code de l'urbanisme. Or il ne fait aucun doute que cette formule, très proche de celle de l'article L. 2122-22, inclut le droit de préemption en ENS, qui était seul visé par cet article dans sa rédaction issue de la loi Urbanisme et habitat de 2003. Les travaux préparatoires de cette loi montrent qu'il s'est agi alors d'aligner le régime des départements sur celui des communes, et c'est ainsi que la doctrine l'a interprété (V. P. Benoît-Cattin, Délégation de l'exercice du droit de préemption, Construction-Urbanisme, n° 9, septembre 2003, 209).

Mme D... soutient que la délibération décidant d'exercer le droit de préemption n'a pas été transmise au contrôle de légalité dans le délai de trois mois imparti à la commune, et a été notifiée à une date à laquelle elle n'était pas encore exécutoire. Vous avez jugé à propos du droit de préemption urbain et en ZAD qu'il résultait des dispositions de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme et du code général des collectivités territoriales que, pour être légale, la décision de préemption doit être exécutoire au terme du délai de préemption de deux mois, c'est-à-dire non seulement prise mais également notifiée au propriétaire intéressé et transmise au représentant de l'Etat (CE, 15 mai 2002, Ville de Paris c/ Association cultuelle des témoins de Jéhovah de Paris, n° 230015, au Rec.). Les dispositions de l'article L. 142-4 étant rédigées de manière analogue à celles de l'article L. 213-2, la même règle s'applique en ENS. Précisons qu'il n'en résulte pas qu'une décision de préemption notifiée alors qu'elle n'est pas encore exécutoire serait illégale. Une telle règle, proposée par le commissaire du gouvernement dans l'affaire Ville de Paris mais non reprise par la décision, reviendrait à amputer substantiellement le délai dont les collectivités disposent pour se prononcer et constituerait un nid à contentieux qu'il est préférable d'éviter. En l'espèce, la DIA a été réceptionnée le 28 janvier 2009 et le délai de préemption est de 3 mois en ENS. Il ne s'agit pas d'un délai franc, à l'instar des délais de procédure administrative (V. pour le DPU : CE, 16 juin 1993, Commune d'Etampes, n° 135411, aux T. ; CE, 10 novembre 1993, Commune de Champigny-sur-Marne, n° 105972). Il expirait donc le 28 avril 2009. C'est la date à laquelle la décision a été reçue par le représentant de l'Etat, sachant que la notification au propriétaire est intervenue dès le 21 avril. Il n'y a donc pas de difficulté.

En appel, Mme D... indique d'une phrase qu'il n'est pas démontré que la préemption vise un espace naturel sensible. Mais ce point est présumé dès l'instant que les parcelles se situent dans une zone de préemption instituée par le département à ce titre. Comme l'indique la même décision Commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, la décision de préemption n'a pas à préciser la sensibilité du milieu naturel ou la qualité du site, *« dès lors que l'inclusion de parcelles dans une zone de préemption est nécessairement subordonnée à leur intérêt écologique »*.

Enfin, l'autre moyen invoqué pour la première fois en appel se rattache à la légalité externe de la décision de préemption. Or tous les moyens que la requérante a soulevés dans le délai de recours devant le tribunal se rattachaient à la légalité interne. En effet, contrairement à ce qu'elle indiquait, la question de savoir si la décision de préemption a été rendue exécutoire et notifiée dans le délai de préemption relève de la légalité interne (V. sur ces deux points votre décision Commune de Meung-sur-Loire précitée).

Si vous nous suivez, vous rejetterez néanmoins la requête d'appel dans le contentieux d'excès de pouvoir pour les raisons précédemment mentionnées.

Le règlement du contentieux d'appréciation de légalité sera rapide. Le tribunal s'est mépris en déclarant la décision illégale alors qu'il l'annulait par ailleurs. Il aurait dû prononcer un non-lieu (V. votre décision Commune de Bohars précitée). C'est ce que vous pourrez faire après avoir annulé le jugement sur ce point et évoqué.

Vous pourrez allouer à Mme D... une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, et rejeter les conclusions présentées au même titre par la commune.

Tel est le sens de nos conclusions.