

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°1401857-1401870

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. A...G...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme J...
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Nantes

M. K...
Rapporteur public

(8ème Chambre)

Audience du 3 février 2017

Lecture du 3 mars 2017

68-02-01-01-03

C+

Vu la procédure suivante :

I- Par une requête et des mémoires enregistrés sous le n° 1401857, les 4 mars 2014, 5 mai 2015 et 28 novembre 2016, M. A...G..., représenté par la Selarl Publi-Juris, demande au Tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 20 février 2014 par laquelle le département de la Loire-Atlantique a décidé d'acquérir, sur le fondement des dispositions de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, les parcelles cadastrées section Z n°1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 28, 29, 30, situées au lieu-dit de l'île aux Moines à Ancenis ;

2°) d'enjoindre au département de proposer le bien préempté à l'acquéreur évincé, au prix de vente initialement conclu, sous astreinte de 150 euros par jour de retard, dans un délai de deux mois, à compter du présent jugement et à défaut, de condamner le département au versement d'une somme égale au prix du bien préempté ;

3°) de mettre à la charge du département la somme de 6 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision contestée est irrégulière, en ce qu'elle méconnaît le principe de non rétroactivité des actes administratifs ;
- la décision contestée a été signée par une autorité incompétente ;
- la décision contestée est insuffisamment motivée ;
- la décision contestée ne se fonde pas sur un acte portant création d'une zone de préemption ;

- la décision contestée méconnaît des normes constitutionnelles.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 25 mars 2015, 26 octobre et 15 décembre 2016, le département de la Loire-Atlantique, représenté par le cabinet Coudray, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge du requérant le versement des entiers dépens et d'une somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

II- Par une requête et des mémoires enregistrés sous le n° 1401870, les 4 mars 2014, 5 mai 2015 et 28 novembre 2016, M. A...G..., représenté par la Selarl Publi-Juris, demande au Tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 20 février 2014 par laquelle le département de la Loire-Atlantique a décidé d'acquérir, sur le fondement des dispositions de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, les parcelles cadastrées section Z n°5, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 31, 32, 33, situées au lieu-dit de l'île aux Moines à Ancenis ;

2°) d'enjoindre au département de proposer le bien préempté à l'acquéreur évincé, au prix de vente initialement conclu, sous astreinte de 150 euros par jour de retard, à compter du présent jugement et à défaut, de condamner le département au versement d'une somme égale au prix du bien préempté ;

3°) de mettre à la charge du département la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision contestée a été signée par une autorité incompétente ;
- la décision contestée est insuffisamment motivée ;
- la décision contestée est irrégulière, en ce qu'elle méconnaît le principe de non rétroactivité des actes administratifs ;
- la décision contestée ne se fonde pas sur un acte portant création d'une zone de préemption ;
- la décision contestée méconnaît des normes constitutionnelles.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 25 mars 2015, 26 octobre et 15 décembre 2016, le département de la Loire-Atlantique, représenté par le cabinet Coudray, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge du requérant le versement des entiers dépens et d'une somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu :

- les pièces des deux dossiers ;
- l'ordonnance n° 1401857 QPC du 3 juillet 2014.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code de l'environnement ;
- la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;
- 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 J..., rapporteur ;
- les conclusions de M. K..., rapporteur public ;
- et les observations de MeE..., représentant M. G...et de MeH..., représentant le département de la Loire-Atlantique.

Une note en délibéré présentée pour M. G...a été enregistrée le 8 février 2017 dans chacun des deux dossiers.

1. Considérant que, par actes sous seing-privé signés les 20 et 21 novembre 2013, M. G...s'est porté acquéreur des parcelles cadastrées section Z n°1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 28, 29, 30, et section Z n°5, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 31, 32, 33 situées au lieu-dit de l'île aux Moines à Ancenis, respectivement mises en vente par M. F...et M. et MmeB... ; qu'à la suite de la transmission, par le notaire, au département de Loire-Atlantique de la déclaration d'aliéner relative à cette opération, le département a décidé d'exercer son droit de préemption sur ces mêmes biens, par décisions du 20 février 2014, notifiées à M.G..., dont il sollicite l'annulation en sa qualité d'acquéreur évincé ;

2. Considérant que les requêtes n° 1401857 et n° 1401870 présentées par M. G...présentent à juger des questions semblables et qu'elles ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu, par suite, de les joindre pour qu'il soit statué par un seul jugement ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige : « *Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non* » ; qu'aux termes de l'article L. 142-3 du même code, dans sa rédaction alors applicable : « *Pour la mise en œuvre de la politique prévue à l'article L. 142-1, le conseil général peut créer des zones de préemption dans les conditions ci-après définies. / Dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé, les zones de préemption sont créées avec l'accord du conseil municipal. (...) / A l'intérieur de ces zones, le département dispose d'un droit de préemption sur tout terrain ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains qui font l'objet d'une aliénation, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit (...)* » ; que selon le premier alinéa de l'article L. 142-10 du même code, dans sa version alors applicable : « *Les terrains acquis en application des dispositions du présent chapitre doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Cet aménagement doit être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels.* » ;

4. Considérant que l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 susvisée, alors applicable, dispose que « *doivent être motivées les décisions qui (...) imposent des sujétions (...)* » ; que les décisions de préemption prises en application de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme sont des décisions individuelles imposant des sujétions ; qu'elles entrent, par suite, dans le champ de la loi du 11 juillet 1979 et doivent, dès lors, comporter l'énoncé des motifs de droit et de fait ayant conduit l'autorité administrative à préempter ; que cette obligation de motivation implique, notamment, que la décision comporte une référence à l'acte portant création de la zone de préemption ;

5. Considérant que si les décisions de préemption contestées comportent, avec suffisamment de précisions, les considérations de fait qui les fondent en tant qu'elles mentionnent qu'elles ont été prises pour préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels, tout en favorisant l'ouverture au public et que la localisation du bien dans la vallée de la Loire « amont » présente un intérêt pour la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles, un grand attrait environnemental et écologique, il est constant qu'elles ne se réfèrent ni à la décision de délimitation de la zone de préemption, en l'espèce la délibération de l'assemblée départementale de la Loire-Atlantique du 7 octobre 1994, ni à l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme ; qu'il suit de là que les décisions de préemption ne comportent pas l'ensemble des considérations de droit qui les fondent ; que M. G...est, par suite, fondé à soutenir que les décisions contestées sont insuffisamment motivées en droit et que ces dernières doivent être annulées ;

6. Considérant, pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, qu'aucun autre moyen n'est susceptible, en l'état des dossiers soumis au Tribunal, de fonder l'annulation des décisions attaquées ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

7. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution* » ;

8. Considérant que l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir de l'acte par lequel le titulaire du droit de préemption décide d'exercer ce droit emporte pour conséquence que ce titulaire doit être regardé comme n'ayant jamais décidé de préempter ; qu'ainsi, cette annulation implique nécessairement, sauf atteinte excessive à l'intérêt général appréciée au regard de l'ensemble des intérêts en présence, que le titulaire du droit de préemption, s'il n'a pas entre temps cédé le bien illégalement préempté, prenne toute mesure afin de mettre fin aux effets de la décision annulée ; qu'il lui appartient à cet égard, et avant toute autre mesure, de s'abstenir de revendre à un tiers le bien illégalement préempté ; qu'il doit, en outre, proposer à l'acquéreur évincé puis, le cas échéant, au propriétaire initial d'acquérir le bien, et ce, à un prix visant à rétablir autant que possible et sans enrichissement sans cause de l'une quelconque des parties les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle ; que ce prix doit notamment prendre en compte les éventuelles modifications apportées au bien consécutivement à l'exercice de la préemption litigieuse ;

9. Considérant qu'en l'espèce, M. G...demande au tribunal d'enjoindre au département de la Loire-Atlantique, sous astreinte, de lui rétrocéder les parcelles préemptées au titre des espaces naturels sensibles aux prix de vente initialement conclus avec M. F...et M. et MmeC..., et

à défaut d'enjoindre au département de l'indemniser ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que les parcelles aient été cédées par le département à un tiers après avoir été préemptées ; que le département fait valoir, au titre de l'intérêt général, la nécessité de protéger le lieu-dit de « l'île aux Moines », reconnu et classé pour ses nombreux attraits environnementaux, écologiques et patrimoniaux, la volonté de rendre ce site accessible au public, ainsi qu'un projet global « îles de Loire » dont l'objectif est la valorisation et la préservation des espaces naturels sensibles des rives de Loire ; que le lieu-dit de « l'île aux Moines » est en effet classé en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZIEFF) de type 1 et 2, ainsi qu'en zones Natura 2000, au titre des directives habitat et oiseaux ; que depuis l'acquisition des parcelles préemptées, le département a organisé des visites dites « nature » à destination du public, mis en pâturage respectueux de l'environnement les terres de l'île, acquis l'île Kerguelen, autre île de Loire, et inclus le site dans le périmètre de protection de captage de l'île Delage ; que la préemption litigieuse s'insère ainsi dans un plan plus large de protection de l'environnement et de préservation des ressources et des milieux naturels des îles de Loire, poursuivi et mis en œuvre par le département ; que ce dernier envisage, par ailleurs, la restauration d'une chapelle, d'un hospice et d'un four à chanvre appartenant à l'ordre des Franciscains Cordeliers, en vue de la sauvegarde de ce patrimoine historique local ; que face à ces préoccupations environnementales, écologiques et patrimoniales, seul l'intérêt privé de pouvoir jouir des attraits du lieu est soutenu par M.G..., alors même que le caractère inondable et la soumission aux aléas climatiques forts du site sont reconnus par les documents d'urbanisme applicables à la commune d'Ancenis ; que, dès lors, eu égard aux mesures concrètes déjà réalisées et à celles projetées poursuivant un objectif environnemental, écologique et patrimonial au titre duquel la préemption a été décidée par le département, la remise en cause de cette acquisition apporterait à l'intérêt général une atteinte excessive qui ne serait pas justifiée par l'intérêt qui s'attache à la disparition des effets des décisions de préemption annulées ; que, par suite, le présent jugement, s'il annule les décisions de préemption contestées, pour un motif de forme, n'implique nécessairement aucune mesure d'exécution ;

Sur les conclusions tendant à l'application des articles R. 761-1 et L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article R. 761-1 du code de justice administrative : « *les dépens comprennent les frais d'expertise, d'enquête et de tout autre mesure d'instruction dont les frais ne sont pas à la charge de l'Etat* » ; qu'aucun frais n'a été engagé à ce titre par le département dans la présente procédure ;

11. Considérant, d'autre part, que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M.G..., qui n'est pas la partie perdante au présent litige, une quelconque somme au titre des frais exposés par le département dans l'instance ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du département une somme globale de 2 000 euros à verser à M. G...sur le fondement des mêmes dispositions ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : Les décisions du 20 février 2014 par lesquelles le département de la Loire-Atlantique a décidé d'acquérir, sur le fondement des dispositions de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, les parcelles cadastrées section Z n°1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 28,

29, 30, et section Z n°5, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 31, 32, 33, situées au lieu-dit de l'île aux Moines à Ancenis, sont annulées.

Article 2 : Le département de la Loire-Atlantique versera la somme globale de 2 000 euros (deux mille euros) à M. G...au titre 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 le département de la Loire-Atlantique sur le fondement des dispositions des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. A...G...et au département de la Loire-Atlantique.

Délibéré après l'audience du 3 février 2017, à laquelle siégeaient :

M. L..., président,
M. M..., premier conseiller,
Mme N... , premier conseiller,

Lu en audience publique le 3 mars 2017.

Le rapporteur,

Le président,

O. Q... P...

J.M. O...

Le greffier,

M.D...

La République mande et ordonne au ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales 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.

Pour expédition conforme, le greffier,

M.D...