

RÉSUMÉ :

Justification de l'exercice du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 142-1, L. 142-3 et L. 142-10 du code de l'urbanisme que les décisions de préemption qu'elles prévoient 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. Toutefois, la collectivité titulaire du droit de préemption n'a pas à justifier de la réalité d'un projet d'aménagement à la date à laquelle elle exerce ce droit.

TEXTE INTÉGRAL

Nature : Texte

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

Mme C.D. a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler pour excès de pouvoir et de déclarer illégale la délibération du 20 avril 2009 par laquelle le conseil municipal de Saint-Aignan-Grandlieu a décidé de préempter, par substitution au département de Loire-Atlantique, les parcelles de

terrain cadastrés section AS nos 158 et 159 appartenant à M. A.B.. Par un jugement nos 1004194 et 1200629 du 8 mars 2013, le tribunal administratif de Nantes a annulé et déclaré illégale cette délibération.

Procédure devant le Conseil d'État

Par une ordonnance n° 13NT01318 du 26 mars 2014, enregistrée le 28 mars 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, le président de la cour administrative d'appel de Nantes a transmis au Conseil d'État, en application de l'article R. 343-3 du code de justice administrative, la requête, enregistrée le 7 mai 2013 au greffe de cette cour, présenté par la commune de Saint-Aignan-Grandlieu.

Par cette requête, par deux mémoires complémentaires, enregistrés les 16 septembre 2013 et 14 janvier 2014 au greffe de cette cour et par deux mémoires, enregistrés les 12 mai et 11 juin 2014 au secrétariat du contentieux, la commune de Saint-Aignan-Grandlieu demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Nantes du 8 mars 2013 ;

2°) de rejeter les demandes de Mme C.D. ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de l'urbanisme ;

- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Yannick Faure, auditeur,

- les conclusions de M. Alexandre Lallet, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à Me Ricard, avocat de la commune de Saint-Aignan-Grandlieu ;

1. Considérant que, par une délibération du 20 avril 2009, le conseil municipal de la commune de Saint-Aignan-Grandlieu a exercé le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles, par substitution au département de Loire-Atlantique, sur deux parcelles que M. B. avait mises en vente ; que Mme D. ayant acquis ces parcelles par acte authentique le 30 mars 2009, la commune l'a assignée devant le tribunal de grande instance de Nantes pour obtenir l'annulation de la vente ; que, par un arrêt du 22 septembre 2011, la cour d'appel de Rennes a sursis à statuer en invitant Mme D. à saisir la juridiction administrative de la question de la légalité de la délibération du 20 avril 2009 ; que Mme D. a saisi le tribunal administratif de Nantes d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation de cette délibération et d'un recours en appréciation de sa légalité ; que, par le jugement du 8 mars 2013 dont la commune de Saint-Aignan-Grandlieu relève appel, le tribunal administratif de Nantes a annulé et déclaré illégale la délibération du 20 avril 2009 ;

Sur la compétence du Conseil d'État :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 321-1 du code de justice administrative : « Le Conseil d'État est compétent pour statuer sur les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs rendus sur les recours sur renvoi de l'autorité judiciaire [...] » ; qu'aux termes de l'article R. 343-1 du même code : « Lorsque le Conseil d'État est saisi de conclusions relevant de sa compétence comme juge d'appel, il est également compétent pour connaître de conclusions connexes relevant normalement de la compétence d'une cour administrative d'appel » ; qu'il résulte de ces dispositions que le Conseil d'État, compétent pour connaître en appel du jugement du tribunal administratif de Nantes en tant qu'il apprécie, sur renvoi de l'autorité judiciaire, la légalité de la délibération du 20 avril 2009, est également compétent pour connaître des conclusions connexes par lesquelles la commune de Saint-Aignan-Grandlieu conteste le même jugement en tant qu'il accueille le recours pour excès de pouvoir

présenté par Mme D. contre cette délibération ; que, par suite, c'est à bon droit que le président de la cour administrative d'appel de Nantes a renvoyé au Conseil d'État l'appel formé par la commune ;

Sur le litige aux fins d'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 20 avril 2009 :

En ce qui concerne la recevabilité de la demande de première instance :

3. Considérant qu'aux termes de l'article R. 421-5 du code de justice administrative : « Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision » ; que si la délibération du 20 avril 2009 a été notifiée au notaire chargé de la vente des parcelles en litige et si Mme D. en a eu connaissance à l'occasion de l'action introduite par la commune de Saint-Aignan-Grandlieu devant le juge judiciaire pour obtenir l'annulation de la vente conclue entre M. B. et elle le 30 mars 2009, ces circonstances, en l'absence de mention des voies et délais de recours, n'ont pas été de nature à faire courir le délai de recours contentieux ; que, sans que la commune puisse utilement soutenir que le nom de l'acquéreur de la parcelle n'avait pas été mentionné sur la déclaration d'intention d'aliéner, c'est à bon droit que le tribunal administratif de Nantes a rejeté la fin de non-recevoir opposée par la commune à la demande d'annulation de Mme D. ;

En ce qui concerne la légalité de la décision de préemption :

4. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme : « Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels [...] le département est compétent pour élaborer et mettre en oeuvre 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 : « Pour la mise en oeuvre de la politique prévue à l'article L. 142-1, le conseil général peut créer des zones de préemption [...] Au cas où le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est territorialement compétent, celui-ci ou, à défaut, la commune peut se substituer au département si celui-ci n'exerce pas le droit de préemption [...] » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 142-10 de ce code : « 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 » ;

5. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les décisions de préemption qu'elles prévoient 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 ; que, toutefois, la collectivité titulaire du droit de préemption n'a pas à justifier de la réalité d'un projet d'aménagement à la date à laquelle elle exerce ce droit ;

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 19 décembre 1996 prise sur le fondement de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme, le conseil général de Loire-Atlantique a décidé de créer une zone de préemption au titre des espaces naturels sensibles pour préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels entourant le lac de Grand Lieu ; que la commune de Saint-Aignan-Grandlieu a décidé, par la délibération attaquée, de préempter les parcelles en litige, situées en bordure d'un chemin d'accès au lac de Grand Lieu, pour poursuivre la valorisation des rives de ce lac par la création d'un parcours écologique, consistant en un réseau de points d'observation, d'information et d'animation à destination du grand public ; que si le projet dit « Maison Guerlain » de centre d'éducation à l'environnement envisagé comme le point central de ce réseau, distant de quelques kilomètres et situé sur le territoire de la commune voisine de Bouaye, n'était, à la date de la délibération litigieuse, qu'à un stade préparatoire, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que la décision de préemption attaquée puisse être regardée comme justifiée par l'ouverture ultérieure au public des parcelles préemptées ; que, par suite, c'est à tort que le tribunal administratif a jugé qu'il n'était pas établi que la préemption avait été décidée dans le but fixé par les dispositions du code de l'urbanisme citées ci-dessus et a annulé, pour ce motif, la délibération du 20 avril 2009 ;

7. Considérant, toutefois, qu'il appartient au Conseil d'État, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par Mme D. devant le tribunal administratif et devant lui ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales : « Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : [...] 15° 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 dans les conditions que fixe le conseil municipal [...] » ; que, par une délibération du 25 mars 2008 prise sur le fondement de ces dispositions, le conseil municipal de la commune de Saint-Aignan-Grandlieu a délégué à son maire l'exercice des droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire ; qu'en l'absence de toute délibération ultérieure rapportant cette délégation, le conseil municipal devait être regardé comme s'étant dessaisi de sa compétence ; que, par suite, il n'avait pas compétence pour décider, par la délibération du 20 avril 2009, la préemption des parcelles en litige ; que ce moyen étant d'ordre public, la commune de Saint-Aignan-Grandlieu n'est pas fondée à soutenir qu'il serait irrecevable, faute de relever de la même cause juridique que les moyens soulevés par Mme D. avant l'expiration du délai de recours ;

9. Considérant que, pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens soulevés par Mme D., tirés de l'absence de procédure contradictoire, du défaut de caractère exécutoire de la délibération du 20 avril 2009 avant l'expiration du délai prévu à l'article R. 142-11 du code de l'urbanisme et de notification d'une délibération exécutoire, ne sont pas susceptibles de fonder l'annulation de la délibération attaquée ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Saint-Aignan-Grandlieu n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a annulé la délibération du 20 avril 2009 ;

Sur le litige d'appréciation de légalité :

11. Considérant qu'en raison de cette annulation, qui est revêtue de l'autorité absolue de chose jugée, la délibération en litige est réputée n'avoir jamais existé ; qu'il s'ensuit que le recours en appréciation de légalité dont était saisi le tribunal administratif était dépourvu d'objet ; que c'est par suite à tort qu'après avoir annulé la délibération, le tribunal a déclaré qu'elle était entachée d'illégalité ; qu'il y a lieu d'annuler son jugement sur ce point et d'évoquer l'affaire pour déclarer, sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité du recours en appréciation de légalité présenté devant le tribunal administratif par Mme D., que ce recours est dépourvu d'objet ;

Sur les conclusions tendant au remboursement des frais exposés et non compris dans les dépens :

12. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que Mme D., qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamnée à payer à la commune de Saint-Aignan-Grandlieu la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Saint-Aignan-Grandlieu le versement à Mme D. d'une somme de 3 000 euros au même titre ;

Décide :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Nantes du 8 mars 2013 est annulé en tant qu'il déclare illégale la délibération du 20 avril 2009 par laquelle le conseil municipal de Saint-Aignan-Grandlieu a décidé de préempter les parcelles de terrain cadastrées section AS no s 158 et 159 appartenant à M. A.B..

Article 2 : Il est déclaré que le recours en appréciation de légalité présenté devant le tribunal administratif de Nantes par Mme D. est dépourvu d'objet.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la commune de Saint-Aignan-Grandlieu est rejeté.

Article 4 : La commune de Saint-Aignan Grandlieu versera à Mme D. une somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la commune de Saint-Aignan-Grandlieu et à Mme C.D..

Copie en sera adressée pour information à M. A.B..

Composition de la juridiction : M. Yannick Faure, rapporteur - M. Alexandre Lallet, rapporteur public - M Ricard, avocat

Copyright 2022 - Editions Legislatives - Tous droits réservés.