

CONSEIL D'ETAT

MM

statuant

au contentieux

N° 430951

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. C... B...

M. Pierre Boussaroque

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies)

M. Vincent Villette

Rapporteur public

Sur le rapport de la 1^{ère} chambre

de la Section du contentieux

Séance du 11 septembre 2020

Lecture du 28 septembre 2020

Vu les procédures suivantes :

Procédures contentieuses antérieures

M. A... C... B... a demandé au tribunal administratif de Nantes :

- d'annuler pour excès de pouvoir 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, d'une part, les parcelles cadastrées section Z, n^{os} 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 28, 29 et 30 et, d'autre part, les parcelles cadastrées section Z, n^{os} 5, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 32 et 33, situées au lieu-dit l'île aux Moines à Ancenis ;

- d'enjoindre à ce département, sous astreinte, de lui proposer d'acquérir les biens préemptés, en tant qu'acquéreur évincé, au prix de vente initialement conclu, dans un délai de deux mois à compter du jugement ou, à défaut, de condamner le département à lui verser une somme égale au prix des biens préemptés.

Par une ordonnance n° 1401857 du 3 juillet 2014, le président de la 6^{ème} chambre du tribunal administratif de Nantes a refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité, portant sur les articles L. 142-1 et L. 142-3 du code de l'urbanisme, soulevée par M. C... B... à l'appui de sa demande enregistrée sous ce numéro.

Par un jugement n^{os} 1401857, 1401870 du 3 mars 2017, le tribunal administratif de Nantes a annulé les décisions du département de la Loire-Atlantique du 20 février 2014 et a rejeté les conclusions à fin d'injonction présentées par M. C... B...

Par une ordonnance n° 17NT01190 QPC du 19 décembre 2017, le président de la 2^{ème} chambre de la cour administrative de Nantes a rejeté la contestation par M. C... B... du refus de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité soulevée devant le tribunal administratif de Nantes et a refusé de transmettre la nouvelle question prioritaire de constitutionnalité, portant sur L. 142-3 du code de l'urbanisme, soulevée par M. C... B... à l'appui de son appel.

Par un arrêt n° 17NT01190 du 22 mars 2019, la cour administrative d'appel a rejeté l'appel formé par M. C... B... contre le jugement du tribunal administratif de Nantes du 3 mars 2017 en tant qu'il rejetait ses conclusions à fin d'injonction.

Procédure devant le Conseil d'Etat

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 22 mai et 4 juillet 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. C... B... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 22 mars 2019 ;

2°) de mettre à la charge du département de la Loire-Atlantique la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 142-1 et L. 142-3 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Pierre Boussaroque, conseiller d'Etat,
- les conclusions de M. Vincent Villette, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Delvolvé et Trichet, avocat de M. C... B... et à la SCP Delamarre, Jehannin, avocat du département de la Loire-Atlantique ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige, désormais reprise à l'article L. 113-8 du même code : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 142-3 du même code, dans sa rédaction alors applicable, désormais reprise aux articles L. 113-14 et L. 215-1 et suivants du même code : « *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 (...) ». Selon le premier alinéa de l'article L. 142-10 du même code, dans sa rédaction alors applicable, désormais reprise à l'article L. 215-21 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 ».

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par deux décisions du 20 février 2014, le département de la Loire-Atlantique a décidé d'acquérir par voie de préemption, sur le fondement des dispositions de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme, les parcelles cadastrées, d'une part, section Z n°s 1 à 4, 7 à 16 et 28 à 30 et, d'autre part, section Z n°s 5, 17 à 27 et 31 à 33, situées au lieu-dit l'île aux Moines sur le territoire de la commune d'Ancenis. M. C... B... a demandé au tribunal administratif de Nantes, d'une part, d'annuler ces décisions pour excès de pouvoir et, d'autre part, d'enjoindre au département de lui proposer, en qualité d'acquéreur évincé, les biens préemptés au prix de vente initialement conclu ou, à défaut, de condamner le département à lui verser une somme égale au prix des biens préemptés, en soulevant à l'appui de ses conclusions la question de la conformité à la Constitution des articles L. 142-1 et L. 142-3 du code de l'urbanisme. Par une ordonnance du 3 juillet 2014, le président de la 6^{ème} chambre du tribunal administratif de Nantes a refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité ainsi soulevée et, par un jugement du 3 mars 2017, le tribunal a fait droit aux conclusions de M. C... B... aux fins d'annulation mais rejeté ses conclusions aux fins d'injonction. Par une ordonnance du 19 décembre 2017, le président de la 2^{ème} chambre de la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par M. C... B... contre l'ordonnance du tribunal administratif du 3 juillet 2014 et a refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question de la conformité du régime de préemption des espaces naturels protégés au droit au recours garanti par la Constitution. Par un arrêt du 22 mars 2019, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par le requérant contre le jugement du 3 mars 2017 en tant qu'il rejetait ses conclusions aux fins d'injonction et d'indemnisation. M. C... B... se pourvoit contre l'ordonnance du 19 décembre 2017 et l'arrêt du 22 mars 2019.

Sur le refus de transmettre au Conseil d'Etat les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées en première instance et en appel :

3. Les dispositions de l'article 23-2 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958 prévoient que, lorsqu'une juridiction relevant du Conseil d'Etat est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés garantis par la Constitution, elle transmet au Conseil d'Etat la question de constitutionnalité ainsi posée à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et qu'elle ne soit pas dépourvue de caractère sérieux.

4. En premier lieu, M. B... conteste, ainsi qu'il est recevable à le faire en vertu de l'article R. 771-16 du code de justice administrative, le refus de transmission, qui lui a été opposé par le premier juge et qu'il a contesté sans succès devant le juge d'appel, de la question de la conformité des articles L. 142-1 et L. 142-3 du code de l'urbanisme au droit de propriété et à la liberté contractuelle et, dans des conditions affectant ce droit et cette liberté, à l'article 34 de la Constitution.

5. D'une part, il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi qu'à la liberté contractuelle, qui découle de son article 4, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. D'autre part, la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

6. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 142-1 et L. 142-3 du code de l'urbanisme que le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles institué au profit des départements poursuit l'objectif de protection et d'ouverture au public de ces espaces, lequel constitue un objectif d'intérêt général. Les espaces soumis à ce droit sont ceux dans lesquels la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels ou des champs naturels d'expansion des crues mérite d'être préservée et les habitats naturels sauvegardés. L'exercice de ce droit n'est possible que dans des zones préalablement délimitées à cette fin par le département, dans le cadre d'une politique d'ensemble de protection, de gestion et d'ouverture au public de ces espaces qu'il lui revient d'élaborer et de mettre en œuvre et à laquelle ne pourrait se substituer de façon équivalente la juxtaposition d'initiatives privées de protection de ces espaces. Les décisions de préemption doivent elles-mêmes répondre aux objectifs de cette politique et être justifiées par la protection des parcelles en cause et leur ouverture ultérieure au public, sous réserve que la fragilité du milieu naturel ou des impératifs de sécurité n'y fassent pas obstacle. En vertu de l'article L. 142-10 du code de l'urbanisme, les terrains acquis en vertu de ce droit de préemption doivent faire l'objet d'un aménagement, compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels, en vue de leur ouverture au public, sous la même réserve, et la personne publique qui en est propriétaire doit les préserver, les aménager et les entretenir dans l'intérêt du public. Enfin, en vertu de l'article L. 142-8 du même code, si un terrain acquis par l'exercice de ce droit n'a pas été utilisé comme espace naturel, dans les conditions ainsi définies, dans un certain délai, l'ancien propriétaire ou ses ayants cause universels ou à titre universel peuvent en obtenir la rétrocession.

7. Il suit de là que les articles L. 142-1 et L. 142-3 du code de l'urbanisme, par lesquels le législateur a défini avec une précision suffisante l'objectif poursuivi par le droit de préemption des espaces naturels sensibles et les espaces susceptibles d'être préemptés, ne portent pas au droit de propriété et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif qu'ils poursuivent et ne méconnaissent pas, dans des conditions affectant ce droit ou cette liberté, la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété.

8. En second lieu, M. C... B... conteste le refus de transmission, qui lui a été opposé par le juge d'appel, de la question de la conformité de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme au droit au recours garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789. Il relève que, en vertu des dispositions du code de l'urbanisme, telles qu'interprétées par la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision de préemption d'un espace naturel sensible par le juge administratif n'implique pas, en cas d'atteinte excessive à l'intérêt général, que la collectivité titulaire du droit de préemption doive proposer à l'acquéreur évincé d'acquérir le bien irrégulièrement préempté.

9. L'article 16 de la Déclaration de 1789 garantit le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif, qui comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles.

10. Il appartient au juge administratif, saisi de conclusions en ce sens par l'ancien propriétaire ou l'acquéreur évincé, d'exercer les pouvoirs qu'il tient des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative afin d'ordonner, le cas échéant sous astreinte, les mesures qu'implique l'annulation, par le juge de l'excès de pouvoir, d'une décision de préemption au titre des espaces naturels sensibles. La faculté reconnue à ce titre au juge de l'exécution, lorsque la décision de préemption est annulée après le transfert de propriété du bien au profit du titulaire du droit de préemption et, sauf atteinte excessive à l'intérêt général s'attachant à la préservation et à la mise en valeur de sites remarquables, appréciée au regard de l'ensemble des intérêts en présence, d'enjoindre à ce titulaire de proposer l'acquisition du bien à l'ancien propriétaire et à l'acquéreur évincé, en leur évitant ainsi d'intenter une action en nullité de la vente, assure une conciliation équilibrée entre la recherche de l'effectivité du recours pour excès de pouvoir et l'objectif d'intérêt général de préservation des espaces naturels sensibles poursuivi par les dispositions critiquées. Au surplus, elle ne fait pas obstacle à ce que l'acquéreur évincé obtienne du juge administratif de plein contentieux, en engageant la responsabilité du titulaire du droit de préemption, la réparation sous forme indemnitaire du préjudice qu'il a subi du fait de l'illégalité de la préemption dont a fait l'objet le bien qu'il se proposait d'acquérir. Ainsi, les dispositions en cause ne méconnaissent pas le droit à un recours juridictionnel effectif.

11. Il résulte de ce qui précède que le président de la 2^{ème} chambre de la cour administrative d'appel de Nantes, dont l'ordonnance est suffisamment motivée, n'a pas commis d'erreur de qualification juridique en refusant de transmettre au Conseil d'Etat les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées, en premier instance et en appel, par M. C... B.... Le fait que le juge d'appel se soit prononcé à tort au regard des critères posés par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 n'est pas de nature à justifier l'annulation de l'ordonnance attaquée et M. C... B... n'est pas fondé à demander cette annulation.

Sur l'arrêt de la cour administrative d'appel du 22 mars 2019 :

12. En premier lieu, aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêt de la cour : *« 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 ».

13. Ainsi qu'il a été dit, il appartient au juge administratif, saisi de conclusions en ce sens par l'ancien propriétaire ou par l'acquéreur évincé et après avoir mis en cause l'autre partie à la vente initialement projetée, d'exercer les pouvoirs qu'il tient des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative afin d'ordonner, le cas échéant sous astreinte, les mesures qu'implique l'annulation, par le juge de l'excès de pouvoir, d'une décision de préemption. A ce titre, il lui appartient, après avoir vérifié, au regard de l'ensemble des intérêts en présence, que le rétablissement de la situation initiale ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général s'attachant à la préservation et à la mise en valeur de sites remarquables, de prescrire au titulaire du droit de préemption qui a acquis le bien illégalement préempté, s'il ne l'a pas entre temps cédé à un tiers, de prendre toute mesure afin de mettre fin aux effets de la décision annulée et, en particulier, de proposer à l'ancien propriétaire puis, le cas échéant, à l'acquéreur évincé d'acquérir le bien, à un prix visant à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle.

14. En se référant notamment aux motifs retenus par les premiers juges, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé, au terme d'une appréciation souveraine des pièces du dossier qui lui était soumis exempte de dénaturation, que si M. C... B... soutenait désormais devant elle s'être engagé à ouvrir le site au public et s'il faisait valoir que le programme de mise en valeur touristique, culturelle et écologique du marais de Grée, espace naturel situé sur le territoire de la même commune, était à l'arrêt en 2014, l'île aux Moines, dont tous les terrains avaient fait l'objet des préemptions litigieuses, était classée en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type 1 et 2, ainsi qu'en zone Natura 2000, au titre des directives habitat et oiseaux, que les préemptions s'inséraient 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, qui avait également acquis une autre de ces îles, que depuis l'acquisition des parcelles préemptées, le département avait organisé des visites dites « nature » à destination du public et mis en pâturage respectueux de l'environnement les terres de l'île et qu'il projetait la restauration d'une chapelle, d'un hospice et d'un four à chanvre ayant appartenu à l'ordre des Franciscains cordeliers, en vue de la sauvegarde de ce patrimoine historique local.

15. En jugeant, compte tenu de la nécessité de la préservation des milieux naturels et de la sauvegarde du patrimoine historique local, et alors que les décisions de préemption avaient été annulées au seul motif qu'elles étaient insuffisamment motivées en droit et que les pièces du dossier n'établissaient pas la réalité de l'intention du requérant d'ouvrir le site au public, qu'une cession de ces terrains à M. C... B... porterait une atteinte excessive à l'intérêt général qui s'attachait à leur protection et à leur mise en valeur par le département de la Loire-Atlantique dans le cadre d'une politique d'ensemble de gestion des espaces naturels protégés, la cour a exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis. Elle a pu, dès lors, en déduire sans erreur de droit que le tribunal administratif de

Nantes était fondé à rejeter les conclusions de M. C... B... tendant à ce qu'il soit enjoint au département de lui proposer l'acquisition de ces terrains.

16. En second lieu, en jugeant qu'elle était saisie d'un appel dirigé contre le rejet, par les premiers juges, des conclusions de M. B... présentées sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et que les conclusions indemnitaires que le requérant lui soumettait à titre subsidiaire, pour le cas où ses conclusions aux fins d'injonction seraient rejetées, soulevaient un litige distinct dont il ne lui appartenait pas de connaître, la cour administrative d'appel de Nantes ne s'est pas méprise sur la portée des conclusions dont elle était saisie, n'a pas méconnu son office et n'a pas commis d'erreur de droit.

Sur les frais liés au litige :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme réclamée à ce titre par M. C... B... soit mise à la charge du département de la Loire-Atlantique, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de ce département présentées au même titre.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de M. C... B... est rejeté.

Article 2 : Les conclusions du département de la Loire-Atlantique présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. A... C... B..., au département de la Loire-Atlantique et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel et au Premier ministre.