

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

N°s 1405970 et 1405971

---

ASSOCIATION IMMOBILIERE DE SAINT-  
FRANCOIS-XAVIER

---

M. X  
Président-rapporteur

---

Mme K  
Rapporteur public

---

Audience du 24 janvier 2017  
Lecture du 21 février 2017

---

68-02-01-01-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nantes

(1<sup>ère</sup> chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés le 8 juillet 2014, le 5 juin 2015, le 25 juin 2015 et le 20 octobre 2016, sous le n° 1405970, l'association immobilière de Saint François-Xavier, représentée par Me Guillot, demande au Tribunal :

1°) d'annuler la décision en date du 15 mai 2014 par laquelle la commission permanente du conseil général de Loire-Atlantique a décidé d'exercer le droit de préemption ouvert au département sur les parcelles cadastrées section AI n°s 18, 19 et 20, situées au lieu-dit « Pointe de M » sur le territoire de la commune de Mesquer ;

2°) de mettre à la charge du département de la Loire-Atlantique le versement de la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête conserve un objet ;
- la décision est entachée d'un vice d'incompétence ;
- elle est entachée d'un défaut de motivation ;
- faute de justifier de l'acte créant la zone de préemption, la décision est dépourvue de base légale ;

-elle méconnaît le champ d'application au titre des espaces naturels bâtis en ce qu'elle porte sur des parcelles bâties ;  
- la décision est entachée d'erreur manifeste d'appréciation, voire de détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 juin 2015 et le 7 juillet 2016, le département de la Loire-Atlantique, représenté par Me Lahalle, conclut au rejet de la requête.

Le département de la Loire-Atlantique soutient que :

- la requête est devenue sans objet ;
- la requête est irrecevable, le département a renoncé à exercer le droit de préemption par décision en date du 28 mai 2015 ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

II. Par une requête et des mémoires, enregistrés le 8 juillet 2014, le 5 juin 2015, le 25 juin 2015 et le 20 octobre 2016, sous le n° 1405971, l'association immobilière de Saint François-Xavier, représentée par Me Guillot, demande au Tribunal :

1°) d'annuler la décision en date du 15 mai 2014 par laquelle la commission permanente du conseil général de Loire-Atlantique a décidé d'exercer le droit de préemption ouvert au département sur les parcelles cadastrées section AI n°s 2, 3 et 4, situées au lieu-dit « Pointe de M » sur le territoire de la commune de Mesquer ;

2°) de mettre à la charge du département de la Loire-Atlantique le versement de la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête conserve un objet ;
- la décision est entachée d'un vice d'incompétence ;
- elle est entachée d'un défaut de motivation ;
- faute de justifier de l'acte créant la zone de préemption, la décision est dépourvue de base légale ;
- elle méconnaît le champ d'application au titre des espaces naturels bâtis en ce qu'elle porte sur des parcelles bâties ;
- la décision est entachée d'erreur manifeste d'appréciation, voire de détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 juin 2015 et le 7 juillet 2016, le département de la Loire-Atlantique, représenté par Me Lahalle, conclut au rejet de la requête.

Le département de la Loire-Atlantique soutient que :

- la requête est devenue sans objet ;
- la requête est irrecevable, le département a renoncé à exercer le droit de préemption par décision en date du 28 mai 2015 ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 M. X,
- les conclusions de Mme K, rapporteur public,
- et les observations de Me Guillot représentant l'association Immobilière de Saint-François-Xavier, et de Me Boisset, représentant le département de la Loire-Atlantique.

1. Considérant que les requêtes susvisées, présentées par l'association immobilière de Saint François-Xavier présentent à juger des questions connexes et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre afin qu'elles fassent l'objet d'un même jugement ;

2. Considérant que l'association immobilière de Saint-François-Xavier est propriétaire d'un ensemble immobilier situé route de M à Mesquer (Loire-Atlantique), à usage de centre de vacances ; que, selon un acte notarié en date du 5 février 2014, elle a consenti à M. R une promesse de vente de cet ensemble, pour le prix de 2 500 000 euros ; que le notaire chargé de la vente a notifié, le 20 février 2014, au département une déclaration d'intention d'aliéner ; que cette collectivité a sollicité du vendeur la notification de deux déclarations distinctes ; que le notaire, acquiesçant à cette demande, a rendu le département destinataire de deux déclarations d'intention d'aliéner portant respectivement sur les parcelles cadastrées AI 2, 3 et 4, d'une superficie de 3 232 m<sup>2</sup>, pour un prix mentionné de 1 900 000 euros et sur les parcelles AI 18, 19 et 20, d'une contenance de 3 030 m<sup>2</sup> pour 600 000 euros ; que, par deux décisions datées du 15 mai 2014, la commission permanente du conseil général de Loire-Atlantique a décidé d'exercer le droit de préemption du département en application des dispositions des articles L. 142-1 et suivants du code de l'urbanisme, pour des prix de 12 443,20 euros concernant les parcelles cadastrées AI 2, 3 et 4 et de 11 665,50 euros pour les parcelles AI 18, 19 et 20 ;

Sur les conclusions à fin de non-lieu du département de la Loire-Atlantique :

3. Considérant que si le département de la Loire-Atlantique a renoncé, par arrêtés du 28 mai 2015, à exercer son droit de préemption sur l'ensemble des parcelles susvisées, cette circonstance demeure sans incidence sur les effets produits par les décisions attaquées pendant la période précédant ces renoncements, lesquelles sont au demeurant l'objet de recours en excès de pouvoir ; qu'il suit de là que les conclusions à fin de non-lieu du département de la Loire-Atlantique ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur les fins de non-recevoir opposées aux requêtes par le département de la Loire-Atlantique :

4. Considérant que les décisions susvisées du 15 mai 2014 font grief à l'association immobilière de Saint François-Xavier ; qu'elle est dès lors recevable à en demander l'annulation ;

Au fond :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction 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 (...)* » ; que l'article L. 142-3 du même code dispose que : « *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. En l'absence d'un tel document, et à défaut d'accord des communes concernées, ces zones ne peuvent être créées par le conseil général qu'avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département. /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 / A titre exceptionnel, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption dès lors que le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. Dans le cas où la construction acquise est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels (...)* » ;

6. Considérant que les décisions de préemption prises sur le fondement de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme dans les zones de préemption créées au titre des espaces naturels sensibles doivent, en application de l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 comporter l'énoncé des motifs de droit et de fait ayant conduit l'autorité administrative à préempter ; que cette obligation de motivation implique que la décision comporte une référence à l'acte portant création de la zone de préemption et indique les raisons pour lesquelles la préservation et la protection des parcelles en cause justifiaient la préemption ; qu'en outre il résulte des termes mêmes des dispositions précitées, que la préemption d'un ensemble immobilier largement bâti ne peut intervenir qu'à titre « exceptionnel » ; qu'il incombe dès lors au titulaire du droit de préemption de faire apparaître, dans la motivation de sa décision, les raisons du recours à cette exception ;

7. Considérant que les décisions attaquées ne comportent aucune référence à l'acte portant création de la zone de préemption ; que si elles indiquent que ces biens, « *par leur localisation sur la Pointe du M présentent un intérêt pour la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles de par la grande richesse de l'environnement maritime qui l'entoure de toute part et qu'il convient de protéger* », ces développements stéréotypés, qui pourraient, en définitive, s'appliquer à toute parcelle riveraine du domaine public maritime ne peuvent être regardés comme mentionnant les raisons pour lesquelles la préservation et la protection de ces parcelles en cause, formant un ensemble immobilier largement bâti, justifiaient une mesure « exceptionnelle » de préemption ; qu'il suit de là que les décisions attaquées sont entachées d'un défaut de motivation ;

8. Considérant, en second lieu, que le caractère insuffisant ou excessif du prix proposé par le titulaire du droit de préemption de ce bien au regard du marché est, par lui-même, en principe, sans incidence sur la légalité de la préemption ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que le service France Domaine, consulté par le département de la Loire-Atlantique, a estimé, aux termes de son avis du 16 avril 2014, antérieur aux décisions de préemption, que le prix global de 2 500 000 euros, correspondant à l'ensemble des parcelles, n'appelait pas d'observations particulières ; que le juge de l'expropriation a par ailleurs intégralement confirmé ces évaluations par deux jugements du 19 mars 2015 ; que le département de la Loire-Atlantique a fixé son prix d'acquisition au montant global de 24 108,70 euros, soit 0,96 % du prix de vente évalué par le juge de l'expropriation et le service des domaines ; qu'ainsi, eu égard à cette disproportion, le département de la Loire-Atlantique ne peut être regardé comme ayant eu réellement l'intention d'acquérir cet ensemble immobilier pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme ;

9. Considérant, pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, qu'aucun des autres moyens des requêtes ne paraît susceptible, en l'état du dossier soumis au Tribunal, d'entraîner l'annulation des décisions attaquées ;

10. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'association immobilière de Saint-François-Xavier est fondée à obtenir l'annulation des décisions attaquées ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association immobilière de Saint-François-Xavier, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que demande à ce titre le département de la Loire-Atlantique ; Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du département de la Loire-Atlantique le versement à l'association immobilière de Saint-François-Xavier de la somme globale de 2 500 euros au titre des deux instances susvisées ;

## DECIDE :

Article 1er : Les décisions susvisées de la commission permanente du conseil général du département de la Loire-Atlantique en date du 15 mai 2014, portant préemption des parcelles cadastrées AI 2, 3 et 4, et AI 18, 19 et 20, sur le territoire de la commune de Mesquer, sont annulées.

Article 2 : le département de la Loire-Atlantique versera à l'association immobilière de Saint-François-Xavier la somme globale de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions du département de la Loire-Atlantique présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association immobilière de Saint-François-Xavier et au département de la Loire-Atlantique.

Délibéré après l'audience du 24 janvier 2017, à laquelle siégeaient :

M. X, président,  
M. W, premier conseiller,  
M. P, conseiller.

Lu en audience publique le 21 février 2017.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien dans l'ordre du tableau,

R. X

L. W

Le greffier,

D

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique  
en ce qui le concerne et à tous les 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,