

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LIMOGES**

N° 1701847,1800147

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SCI LHOMOND EVH

M. Antoine Rives
Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jean-Michel Debrion
Rapporteur public

Le Tribunal administratif de Limoges

(2^{ème} chambre)

Audience du 2 juillet 2020
Lecture du 16 juillet 2020

68-02-01-01-03
C+

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée le 21 décembre 2017 sous le n° 1701847 et des mémoires enregistrés les 19 février 2020 et 27 février 2020, la SCI LHOMOND Evh, représentée par Me A..., demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 25 octobre 2017 par laquelle le maire de la commune de Saint-Michel-en-Brenne a décidé, par substitution au conseil départemental de l'Indre et au syndicat mixte du Parc naturel régional de la Brenne, d'exercer son droit de préemption sur les parcelles cadastrées n° F 151, F 152, F 153, F 154, F 155, F 156, F 157, F 158, F 159, F 168, F 169, F 170 et sur une partie de la parcelle n° F 223 situées sur le territoire de la commune ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Michel-en-Brenne une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

3°) d'enjoindre à la commune de Saint-Michel-en-Brenne de lui proposer l'acquisition de l'unité foncière préemptée dans les conditions de la déclaration d'intention d'aliéner dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Elle soutient que :

- l'arrêté contesté a été signé par une autorité incompétente ; la communauté de communes Cœur de Brenne était, en vertu des dispositions des articles 136 et 149 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014, compétente de plein droit, à compter du 25 mars 2017, en matière

de droit de préemption, dès lors qu'elle l'était également en matière de plan local d'urbanisme ; en tout état de cause la commune de Saint-Michel-en-Brenne avait déjà, antérieurement à cette date, délégué à la communauté de communes sa compétence en matière de plan local d'urbanisme, cette délégation emportant, par application des dispositions de l'article L.211-2 du code de l'urbanisme, la compétence de plein droit de cet établissement public de coopération intercommunal pour exercer le droit de préemption ;

- à défaut d'existence d'une délégation consentie au profit du président du Syndicat Mixte du Parc Naturel régional de la Brenne, la lettre du 13 octobre 2017, par laquelle celui-ci informe la commune de sa renonciation à l'exercice du droit de préemption de second rang n'a pas eu pour effet d'interrompre le délai de trois mois qui était légalement dévolu à cet établissement public pour exercer ce droit, qui courait ainsi jusqu'au 2 novembre 2017 ; le maire de la commune de Saint-Michel-en-Brenne n'avait ainsi pas encore compétence, le 25 octobre 2017, pour préempter les parcelles soumises au droit de préemption ;

- l'arrêté du 25 octobre 2017 était dépourvu de caractère exécutoire à l'expiration du délai de trois mois imparti par l'article L. 215-15 du code de l'urbanisme ;

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé ;

- le maire de la commune de Saint-Michel-en-Brenne était personnellement à l'affaire, au sens des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales ;

- l'obligation légale qui lui incombe en vertu de l'article L.141-1 du code rural et de la pêche maritime, de respecter un cahier des charges lui imposant le maintien, pendant une durée de 10 ans, de la vocation piscicole des parcelles en cause, est incompatible avec l'exercice d'un droit de préemption sur ces espaces naturels sensibles car la commune n'est elle-même pas soumise aux prescriptions contenues dans ce cahier des charges ;

- l'existence d'une construction sur une des parcelles préemptées faisait obstacle à l'exercice du droit de préemption, en vertu des dispositions de l'article L.215-11 du code de l'urbanisme ;

- le maintien d'une activité agricole sur les parcelles préemptées est contraire aux dispositions de l'article L. 2111-1 du code général des collectivités territoriales ;

- en ne justifiant pas de la nécessité de préempter les parcelles par des motifs tirés de leur protection et de leur préservation, la commune a commis une erreur de droit ; l'objectif de protection et de préservation de ces parcelles n'exige pas nécessairement leur préemption alors, au demeurant, qu'elles font l'objet de multiples dispositifs de protection ; le motif tiré de l'objectif de protection de la réserve naturelle nationale de Chérine, pas plus que celui tiré de la préservation de la vocation agricole des parcelles, ne sont de nature à la fonder légalement ;

- l'arrêté contesté est dépourvu de base légale en raison de l'illégalité la délibération du conseil départemental du 25 juin 2004 instituant une zone de préemption au titre des espaces naturels sensibles ; cette dernière a été adoptée dans des conditions irrégulières ; elle est également entachée d'erreur de droit en tant qu'elle poursuit un objectif de protection de la réserve nationale naturelle de Chérine ;

Par des mémoires enregistrés le 30 mars 2018, le 6 mars 2020 et le 25 juin 2020, la commune de Saint-Michel-en-Brenne, représentée par la SELARL Symchowicz-Weissberg conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la SCI LHOMOND une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête ; la SCI LHOMOND n'a pas intérêt à agir ; elle était en effet dépourvue de la personnalité morale à la date à laquelle elle se serait substituée à la SAFER dans les droits que cette dernière tirait de la promesse de vente des parcelles concernées par la préemption, consentie par les consorts I... ; la SCI LHOMOND est

encore dépourvue de qualité pour agir ; elle n'établit pas que M. B... LHOMOND aurait été nommé comme gérant par l'assemblée générale ordinaire des associés ;

- les moyens soulevés par la SCI LHOMOND sont infondés.

Par une lettre du 19 février 2020, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions de la requête n°1701847, dès lors que seule la décision du 5 décembre 2017, qui décide, en application des dispositions de l'article L. 215-12 du code de l'urbanisme, de la préemption de l'ensemble de l'unité foncière, fait grief à la SCI LHOMOND Evh.

Un mémoire en réponse au moyen d'ordre public présenté par la SCI LHOMOND Evh a été enregistré le 27 février 2020.

Une note en délibéré présentée pour la SCI LHOMOND par Me A... a été enregistrée le 6 juillet 2020.

II. Par une requête enregistrée le 30 janvier 2018 sous le n° 1800147 et des mémoires enregistrés les 19 février 2020 et 27 février 2020 la SCI LHOMOND Evh, représentée par Me A..., demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 5 décembre 2017 par laquelle le maire de la commune de Saint-Michel-en-Brenne a décidé, par substitution au conseil départemental de l'Indre et au syndicat mixte du Parc naturel régional de la Brenne, d'exercer son droit de préemption sur les parcelles cadastrées n° F 151, F 152, F 153, F 154, F 155, F 156, F 157, F 158, F 159, F 168, F 169, F 170 et sur une partie de la parcelle n° F 223 et décidé de l'acquisition du surplus de l'unité foncière sur le fondement de l'article L.215-12 du code de l'urbanisme.

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Michel-en-Brenne une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

3°) d'enjoindre à la commune de Saint-Michel-en-Brenne de lui proposer l'acquisition de l'unité foncière préemptée dans les conditions de la déclaration d'intention d'aliéner dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Elle soutient que :

En ce qui concerne la décision de préemption des parcelles soumises à l'exercice de ce droit :

- l'arrêté contesté a été signé par une autorité incompétente ; la communauté de communes Cœur de Brenne était, en vertu des dispositions des articles 136 et 149 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014, compétente de plein droit, à compter du 25 mars 2017, en matière de droit de préemption, dès lors qu'elle l'était également en matière de plan local d'urbanisme ; en tout état de cause la commune de Saint-Michel-en-Brenne avait déjà, antérieurement à cette date, délégué à la communauté de communes sa compétence en matière de plan local d'urbanisme, cette délégation emportant, par application des dispositions de l'article L.211-2 du code de l'urbanisme, la compétence de plein droit de cet établissement public de coopération intercommunal pour exercer le droit de préemption ;

- à défaut d'existence d'une délégation consentie au profit du président du Syndicat Mixte du Parc Naturel régional de la Brenne, la lettre du 13 octobre 2017, par laquelle celui-ci

informe la commune de sa renonciation à l'exercice du droit de préemption de second rang n'a pas eu pour effet d'interrompre le délai de trois mois qui était légalement dévolu à cet établissement public pour exercer ce droit, qui courait ainsi jusqu'au 2 novembre 2017 ; le maire de la commune de Saint-Michel-en-Brenne n'avait ainsi pas encore compétence, le 25 octobre 2017, pour préempter les parcelles soumises au droit de préemption ;

- l'arrêté du 25 octobre 2017 était dépourvu de caractère exécutoire à l'expiration du délai de trois mois imparti par l'article L. 215-15 du code de l'urbanisme ;
- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé ;
- le maire de la commune de Saint-Michel-en-Brenne était personnellement à l'affaire, au sens des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales ;
- l'obligation légale qui lui incombe en vertu de l'article L.141-1 du code rural et de la pêche maritime, de respecter un cahier des charges lui imposant le maintien, pendant une durée de 10 ans, de la vocation piscicole des parcelles en cause, est incompatible avec l'exercice d'un droit de préemption sur ces espaces naturels sensibles car la commune n'est elle-même pas soumise aux prescriptions contenues dans ce cahier des charges ;
- l'existence d'une construction sur une des parcelles préemptées faisait obstacle à l'exercice du droit de préemption, en vertu des dispositions de l'article L.215-11 du code de l'urbanisme ;
- le maintien d'une activité agricole sur les parcelles préemptées est contraire aux dispositions de l'article L. 2111-1 du code général des collectivités territoriales ;
- en ne justifiant pas de la nécessité de préempter les parcelles par des motifs tirés de leur protection et de leur préservation, la commune a commis une erreur de droit ; l'objectif de protection et de préservation de ces parcelles n'exige pas nécessairement leur préemption alors, au demeurant, qu'elles font l'objet de multiples dispositifs de protection ; le motif tiré de l'objectif de protection de la réserve naturelle nationale de Chérine, pas plus que celui tiré de la préservation de la vocation agricole des parcelles, ne sont de nature à la fonder légalement ;
- l'arrêté contesté est dépourvu de base légale en raison de l'illégalité la délibération du conseil départemental du 25 juin 2004 instituant une zone de préemption au titre des espaces naturels sensibles ; cette dernière a été adoptée dans des conditions irrégulières ; elle est également entachée d'erreur de droit en tant qu'elle poursuit un objectif de protection de la réserve nationale naturelle de Chérine ;

En ce qui concerne la décision d'acquisition du surplus de l'unité foncière :

- le maire de la commune de Saint-Michel-en-Brenne a commis une illégalité en qualifiant l'arrêté attaqué de confirmatif de la décision du 25 octobre 2017 ;
- la décision de préemption est illégale en tant qu'elle a pour effet l'acquisition par la commune de Saint-Michel-en-Brenne de terrains situés sur une commune voisine ;
- le maire de la commune de Saint-Michel-en-Brenne avait compétence liée pour rejeter dans sa totalité la demande de réquisition d'emprise totale de l'unité foncière dès lors que celle-ci portait sur des droits indivis de la parcelle F n° 221, laquelle ne remplit pas les conditions prescrites par l'article L.215-12 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires enregistrés le 19 décembre 2018, le 6 mars 2020 et le 25 juin 2020, la commune de Saint-Michel-en-Brenne, représentée par Me Saint-G... conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la SCI LHOMOND une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête ; la SCI LHOMOND n'a pas intérêt à agir ; elle était en effet dépourvue de la personnalité morale à la date à laquelle elle se serait substituée à la SAFER dans les droits que cette dernière tirait de la promesse de vente des parcelles concernées par la préemption, consentie par les consorts I... ; la SCI LHOMOND est encore dépourvue de qualité pour agir ; elle n'établit pas que M. B... LHOMOND aurait été nommé comme gérant par l'assemblée générale ordinaire des associés ;

- les moyens soulevés par la SCI LHOMOND sont infondés.

Une note en délibéré présentée pour la SCI LHOMOND a été enregistrée le 6 juillet 2020.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;
- 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. Rives,
- les conclusions de M. Debrion, rapporteur public,
- et les observations de Me J... représentant la SCI LHOMOND et Me Saint G... représentant la commune de Saint-Michel-en-Brenne.

Considérant ce qui suit :

1. Par une décision du 25 octobre 2017, le maire de Saint-Michel-en-Brenne a, par substitution au département de l'Indre, exercé son droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles sur les parcelles cadastrées n° F 151, F 152, F 153, F 154, F 155, F 156, F 157, F 158, F 159, F 168, F 169, F 170 et une partie de la parcelle n° F 223, situées sur le territoire de la commune pour un prix global de 989 400 euros. Par une seconde décision en date du 5 décembre 2017, le maire a décidé, à la demande des propriétaires et en application des dispositions de l'article L. 215-12 du code de l'urbanisme, d'exercer le droit de préemption de la commune à l'égard, en sus des parcelles visées ci-dessus, de la totalité de l'unité foncière. La SCI LHOMOND, se prévalant de sa qualité d'acquéreur évincé, demande au tribunal l'annulation de ces deux décisions.

Sur la jonction :

2. Les requêtes susvisées n°s 1701847 et 1800147 présentées par la SCI LHOMOND Evh présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur la recevabilité de la requête n° 1701847 tendant à l'annulation de la décision de préemption du 25 octobre 2017 :

3. Aux termes de l'article L. 215-12 du code de l'urbanisme : « *Lorsque la mise en œuvre de la politique prévue à l'article L. 113-8 le justifie, le droit de préemption peut s'exercer pour acquérir la fraction d'une unité foncière comprise à l'intérieur de la zone de préemption. Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière.* ». Il résulte de ces dispositions que le propriétaire d'une unité foncière dont une partie seulement a fait l'objet d'une décision de préemption peut exiger du titulaire du droit de préemption la modification de cette décision, afin que ce dernier se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière.

4. Par une décision du 25 octobre 2017, le maire de Saint-Michel-en-Brenne a, par substitution au département de l'Indre, exercé son droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles sur les parcelles cadastrées n° F 151, F 152, F 153, F 154, F 155, F 156, F 157, F 158, F 159, F 168, F 169, F 170 et une partie de la parcelle n° F 223, situées sur le territoire de cette commune pour un prix global de 989 400 euros. Il ressort des pièces du dossier qu'à la demande de Mmes C... et F... I..., propriétaires des parcelles préemptées par cette décision, la commune de Saint-Michel-en-Brenne, par une décision du 5 décembre 2017 s'est également portée acquéreur, en application des dispositions de l'article L. 215-12 du code de l'urbanisme, de l'ensemble de l'unité foncière faisant l'objet de la déclaration d'intention d'aliéner en date du 28 juillet 2017, composée, en sus des terrains classés au sein de la zone de préemption au titre des espaces naturels sensibles par la délibération du 25 juin 2004, d'une partie de la parcelle cadastrée n° F 223 ainsi que de la parcelle n° G 187.

5. Seul ce dernier acte, constitué de deux parties indivisibles et qui comporte en son sein, d'une part, la décision par laquelle le maire a préempté les terrains inclus dans la zone de préemption, d'autre part, la décision par laquelle il a acquis le surplus de l'unité foncière, doit être regardé comme faisant grief et, par suite, comme étant susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, à l'occasion duquel la décision de préemption initiale peut être contestée dans son ensemble. Par suite, la requête n° 1701847, qui tend à l'annulation de la décision du 25 octobre 2017, doit être rejetée comme irrecevable.

Sur la légalité de la préemption des terrains inclus dans la zone de préemption :En ce qui concerne la légalité externe de l'acte :S'agissant de la compétence de l'auteur de l'acte :

6. En premier lieu, aux termes des dispositions de l'article L.215-7 du code de l'urbanisme : « *La commune peut se substituer au département si celui-ci n'exerce pas son droit de préemption : / (...) 2° Lorsque l'établissement public chargé du parc national ou du parc naturel régional n'exerce pas son droit de préemption en application de l'article L. 215-6 ; / 3° Dans les cas où ni le conservatoire ni l'établissement public chargé d'un parc national ou d'un*

parc naturel régional n'est compétent. / Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer ce droit. »

7. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le conseil municipal de la commune de Saint-Michel-en-Brenne ait, par une délibération prise en application des dispositions de l'article L.215-7 précité, délégué l'exercice du droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles à la communauté de communes Cœur de Brenne. La circonstance que le site internet de cet établissement public de coopération intercommunale indique qu'elle détient une compétence en matière de plan local d'urbanisme est par ailleurs sans incidence.

8. En second lieu, selon les dispositions de l'article L.211-2 du code de l'urbanisme : *« Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées par le présent chapitre. / Toutefois, la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'un établissement public territorial créé en application de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales, ainsi que celle de la métropole de Lyon en matière de plan local d'urbanisme, emporte leur compétence de plein droit en matière de droit de préemption urbain. »*. Aux termes de l'article 136 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : *« (...) II. - La communauté de communes ou la communauté d'agglomération existant à la date de publication de la présente loi, ou celle créée ou issue d'une fusion après la date de publication de cette même loi, et qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale le devient le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de ladite loi. Si, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétences n'a pas lieu. Si, à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération n'est pas devenue compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, elle le devient de plein droit le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, sauf si les communes s'y opposent dans les conditions prévues au premier alinéa du présent II. Si, à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération n'est pas devenue compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut également à tout moment se prononcer par un vote sur le transfert de cette compétence à la communauté. S'il se prononce en faveur du transfert, cette compétence est transférée à la communauté, sauf si les communes membres s'y opposent dans les conditions prévues au premier alinéa du présent II, dans les trois mois suivant le vote de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. (...).*

9. Il résulte de ces dispositions que le transfert de plein droit de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale aux communautés de communes, prévu sous les conditions définies par l'article 136 précité, emporte concomitamment et de plein droit, leur compétence en matière de droit de préemption urbain. Toutefois, ces dispositions demeurent sans influence sur la compétence communale en matière d'exercice, à titre subsidiaire, du droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles. Par suite, la SCI LHOMOND ne saurait utilement s'en prévaloir.

10. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 215-15 du code de l'urbanisme: « *Le silence des titulaires des droits de préemption et de substitution pendant trois mois à compter de la réception de la déclaration mentionnée à l'article L. 215-14 vaut renonciation à l'exercice de ces droits* ».

11. Il résulte de ces dispositions que le délai global au terme duquel le déclarant peut se prévaloir d'une renonciation tacite à l'exercice du droit de préemption est porté à trois mois à compter de la date de réception de la déclaration d'intention d'aliéner par le président du conseil départemental. Elles n'ont pas pour effet, contrairement à ce que soutient la SCI LHOMOND, d'impartir au titulaire du droit de préemption de premier rang un délai propre de trois mois à l'expiration duquel un nouveau délai de même durée commencerait à courir au profit du titulaire de second rang. En l'espèce, il est constant que le syndicat mixte ouvert du parc régional naturel de la Brenne n'a pas exercé son droit de préemption dans le délai de trois mois courant à compter du 2 août 2017, date de réception, par le département de la déclaration d'intention d'aliéner souscrite par les consorts I... Ainsi, à supposer même que la renonciation de ce syndicat mixte à exercer son droit de préemption de second rang émane d'une autorité incompétente, cette circonstance est sans incidence sur la compétence du maire de Saint-Michel-en-Brenne, dès lors que la décision de préemption du 25 octobre 2017, notifiée aux propriétaires le 31 octobre suivant, a été prise dans le délai prévue par les dispositions de l'article L. 215-15 du code de l'urbanisme.

12. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte doit être écarté en toutes ses branches.

S'agissant de l'absence de caractère exécutoire de la décision de préemption du 25 octobre 2017 :

13. L'article L. 215-14 du code de l'urbanisme dispose que : « *Toute aliénation mentionnée aux articles L. 215-9 à L. 215-13 est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable adressée par le propriétaire au département dans lequel sont situés les biens qui en transmet copie au directeur départemental des finances publiques. Cette déclaration comporte obligatoirement l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix. Lorsque la contrepartie de l'aliénation fait l'objet d'un paiement en nature, la déclaration doit mentionner le prix d'estimation de cette contrepartie.* ».

14. Il résulte de ces dispositions, combinées à celles de l'article L.215-15 du même code, citées au point 10, que les propriétaires qui ont décidé de vendre un bien susceptible de faire l'objet d'une décision de préemption doivent savoir de façon certaine, au terme du délai de trois mois imparti au titulaire du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles pour en faire éventuellement usage, s'ils peuvent ou non poursuivre l'aliénation entreprise. Dans le cas où le titulaire du droit de préemption décide de l'exercer, les mêmes dispositions, combinées avec celles précitées de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, imposent que la décision de préemption soit exécutoire au terme du délai de trois mois, c'est-à-dire non seulement prise mais également notifiée au propriétaire intéressé et transmise au représentant de l'Etat. La réception de la décision par le propriétaire intéressé et le représentant de l'Etat dans le délai de trois mois, à la suite respectivement de sa notification et de sa transmission, constitue, par suite, une condition de la légalité de la décision de préemption.

15. Il ressort des pièces du dossier que la déclaration d'intention d'aliéner a été reçue au département le 2 août 2017, selon la mention non contestée précisée dans l'arrêté du 25 octobre 2017, et que celui-ci a été transmis au contrôle de légalité le même jour. Par suite, le moyen tiré de l'absence de caractère exécutoire de la décision de préemption du 25 octobre 2017 dans le délai légal doit être écarté.

S'agissant du moyen tiré de l'insuffisance de motivation :

16. Aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / (...) 3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ; (...)* ». Selon l'article L. 211-5 du même code : « *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.* ».

17. Il résulte de ces dispositions que les décisions de préemption prises sur le fondement de l'article L. 215-7 du code de l'urbanisme dans les zones de préemption créées au titre des espaces naturels sensibles doivent, en application des dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration comporter l'énoncé des motifs de droit et de fait ayant conduit l'autorité administrative à préempter. 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. En revanche, elle n'impose pas à l'auteur de la décision de 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, ou les modalités futures de protection et de mise en valeur des parcelles qu'elle envisage de préempter.

18. En l'espèce, la décision en litige, qui se réfère à la délibération du conseil départemental de l'Indre du 25 juin 2004 instituant la zone de préemption, justifie notamment la préemption de ces parcelles par leur très haute valeur paysagère et environnementale et par la circonstance que ces terrains, contigus à ceux de la réserve naturelle nationale de Chérine, présentent des complémentarités de milieu avec celle-ci, permettant ainsi d'envisager leur protection par une gestion coordonnée. Par ailleurs, la décision mentionne qu'eu égard à la localisation des parcelles préemptées, situées en plein cœur du Parc Naturel régional de la Brenne, il importe d'en permettre l'ouverture au public. Ces mentions indiquent avec une précision suffisante les motifs de droit et de fait ayant conduit le maire de Saint-Michel-en-Brenne à exercer le droit de préemption de la commune au titre des espaces naturels sensibles, sans que celui-ci ne soit tenu de préciser l'existence d'un péril encouru à la faveur de la mutation envisagée au profit de l'acquéreur évincé.

S'agissant de l'impartialité du maire de la commune de Saint-Michel-en-Brenne :

19. Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Selon l'article L.2122-23 du même code : « *Les décisions prises par le maire en vertu de l'article L. 2122-22 sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes objets.* ».

20. La société requérante soutient que les dispositions précitées de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues dès lors que le maire de la commune de Saint-Michel-en-Brenne, signataire de la décision, est également le secrétaire de l'association Chérine, association gestionnaire de la réserve naturelle nationale de Chérine, incluse dans le périmètre du Parc Naturel régional de la Brenne. La SCI LHOMOND indique que la motivation de la décision en litige, aux termes de laquelle la préemption des parcelles est justifiée par la nécessité d'accroître la valeur écologique de ladite réserve, révèle l'intéressement du maire à l'affaire. Toutefois, dès lors que les objectifs de cette association, consistant notamment, selon ses statuts, en la valorisation des richesses naturelles de la Brenne, se confondent avec les intérêts de la généralité des habitants de la commune de Saint-Michel-en-Brenne, le maire de cette commune ne saurait être regardé comme intéressé au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales. Par suite, le moyen sera écarté.

En ce qui concerne la légalité interne de l'acte :

S'agissant de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime :

21. Aux termes des dispositions de l'article L. 141-1 du code rurale et de la pêche maritime : « *II.- Pour la réalisation des missions définies au I, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent : / 1° Acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières ; / 2° Se substituer un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés, soit par une promesse unilatérale de vente, soit par une promesse synallagmatique de vente, portant sur les biens visés au 1°, dès lors que la substitution intervient dans un délai maximal de six mois à compter du jour où ladite promesse a acquis date certaine et, au plus tard, au jour de l'acte authentique réalisant ou constatant la vente ; / (...) III.-1° Le choix de l'attributaire se fait au regard des missions mentionnées au I. L'attributaire peut être tenu au respect d'un cahier des charges. / En cas de substitution, le cahier des charges mentionné à l'alinéa précédent comporte l'engagement du maintien pendant un délai minimal de dix ans de l'usage agricole ou forestier des biens attribués et soumet, pendant ce même délai, toute opération de cession à titre onéreux en propriété ou en jouissance du bien attribué à l'accord préalable de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural. En cas de non-respect de ces engagements pris dans le cadre d'un cahier des charges, l'attributaire est tenu de délaisser le bien, si la société d'aménagement foncier et d'établissement rural le demande, au prix fixé par le cahier des charges ou, à défaut, par le juge de l'expropriation ;* ». Selon les dispositions de l'article L. 125-9 du code de l'urbanisme : « *Le droit de préemption défini à l'article L. 215-4 est applicable 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.* »

22. Il résulte de ces dispositions que le respect des prescriptions contenues dans un cahier des charges, tenant notamment au maintien, pendant un délai minimal de dix ans, de la vocation agricole ou forestière du bien, s'impose seulement à l'attributaire substitué dans les droits d'une sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en application du 2° du II de l'article L.141-1 précité. En revanche, dès lors qu'une collectivité publique décide, à l'occasion d'une aliénation à titre onéreux d'un terrain, d'exercer son droit de préemption en application du livre II code de l'urbanisme, la légalité d'une telle décision est seulement subordonnée à la poursuite effective d'un but d'intérêt général tenant à la protection des espaces naturels sensibles et à l'ouverture ultérieure de ces espaces préemptés au public.

23. Ainsi, la SCI LHOMOND substituée dans les droits de la SAFER du Centre, pour la réalisation de la promesse unilatérale de vente des parcelles situées au lieu-dit « L'Étang du Couvent », consentie par les consorts I..., propriétaires, n'est pas fondée à soutenir que la décision de préemption en litige est illégale du fait de l'incompatibilité d'objet entre cette décision et les prescriptions contenues au point n° 2.6 de la convention de cession, en date du 24 août 2017, conclue avec la SAFER du Centre.

S'agissant de la méconnaissance des dispositions de l'article L.215-11 du code de l'urbanisme :

24. Aux termes de l'article L. 215-11 du code de l'urbanisme : « *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* ». Il résulte de ces dispositions que l'exercice du droit de préemption sur des parcelles bâties n'est admis, à titre exceptionnel, que dans le cas notamment où la dimension du terrain est suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est nécessaire à la protection des espaces naturels sensibles

25. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la parcelle n° F 151 supporte une maisonnette de type « rendez-vous de chasse » dont la surface de 55 mètres carrés est extrêmement modeste au regard de l'étendue de l'ensemble de la parcelle, d'une contenance d'environ 40 ha. Ainsi, en dépit de l'existence de cette construction, ce terrain doit être regardé comme étant d'une dimension suffisante pour justifier son ouverture au public. Par ailleurs, il ressort des termes mêmes de la décision en litige, non contestés sur ce point, que cette construction pourra être affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels, par exemple à un usage d'observatoire. Enfin, il ne peut être sérieusement contesté que la préemption de la parcelle n° F 151, du fait de sa localisation, est nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles, dès lors qu'elle constitue le terrain d'assiette de l'étang du Couvent lui-même.

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques :

26. Les dispositions de l'article L.2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qui se bornent à définir les critères d'appartenance d'un bien d'une personne publique au domaine public et n'ont, en tout état de cause, pour objet de réglementer les conditions de l'exercice, par une personne publique, d'une activité économique sur ce domaine, ne peuvent être utilement invoquées par la SCI LHOMOND.

S'agissant du bien-fondé de la décision de préemption :

27. Selon l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme : « *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, destinée à 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. 101-2.* » Aux termes par ailleurs de l'article L. 215-1 du même code : « *Pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 113-8, le département peut créer des zones de préemption dans les conditions définies au présent article. (...)* » Aux termes de l'article L. 215-4 de ce code : « *A l'intérieur des zones*

délimitées en application de l'article L. 215-1, le département dispose d'un droit de préemption. » En vertu par ailleurs de l'article L. 215-7 du même code : « La commune peut se substituer au département si celui-ci n'exerce pas son droit de préemption : 2° Lorsque l'établissement public chargé du parc national ou du parc naturel régional n'exerce pas son droit de préemption en application de l'article L. 215-6. (...) ». Aux termes en outre de l'article L. 215-21 du code de l'urbanisme : « Les terrains acquis en application des dispositions du présent chapitre sont aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Cet aménagement est compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels. (...) Seuls des équipements légers d'accueil du public ou nécessaires à la gestion courante des terrains ou à leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques peuvent être admis sur les terrains acquis en application des dispositions du présent chapitre, à l'exclusion de tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection de ces terrains en tant qu'espaces naturels. ».

28. 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. 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.

29. D'une part, il ressort des termes de la décision de préemption en litige que celle-ci est justifiée par la volonté de la commune d'assurer une protection des parcelles préemptées par une gestion coordonnée de celles-ci avec la réserve naturelle nationale de Chérine, qui leur est contiguë, ainsi que par leur localisation, en plein cœur du domaine naturel de la Brenne, permettant d'envisager une ouverture au public. A cet égard, la décision de préemption souligne que des mesures de gestion appropriées de l'étang du Couvent seront de nature à favoriser la réapparition de nouvelles espèces. De tels motifs, qui, contrairement à ce que soutient la société requérante, font ressortir en quoi l'acquisition des parcelles est nécessaire à leur protection, ne sont ainsi pas entachés d'erreur de droit, sans qu'ait une incidence, pour l'application des textes précités, la circonstance que les terrains en cause fassent déjà l'objet de mesures de protection au titre d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), d'une zone relevant de la convention Ramsar ou Natura 2000 ou encore qu'ils soient classés en zone inconstructible par le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Michel-en-Brenne.

30. D'autre part, la SCI LHOMOND soutient que le motif tiré de l'objectif de protection de la réserve naturelle nationale de Chérine n'est pas de nature à fonder la décision de préemption litigieuse dès lors, premièrement, que la poursuite d'un tel objectif relève de la seule compétence de l'Etat, qu'il détient en vertu de la législation relative aux réserves naturelles, codifiée aux articles L. 332-1 et suivants du code de l'environnement et, deuxièmement, que la réserve naturelle nationale de Chérine, créée par le décret de classement n°85-787 du 22 juillet 1985 et dont le périmètre a été étendu, en dernier lieu, par le décret n°2011-1090 du 9 septembre 2011, ne fait l'objet d'aucun périmètre de protection institué à ses abords par le représentant de l'Etat. Toutefois, d'une part, la circonstance que le préfet n'ait pas fait usage des dispositions des articles L.332-16 et L.332-17 du code de l'environnement, permettant d'instituer des périmètres de protection autour des réserves nationales, est sans incidence sur la légalité de la décision de préemption, prise au titre de la législation de l'urbanisme. D'autre part, elle ne saurait, à elle-seule, la faire regarder comme dépourvue de justification alors, en tout état de cause, qu'il ressort des pièces du dossier que la valorisation écologique de la réserve naturelle nationale de Chérine, par l'apport d'une grande surface en eau, celle de l'étang du Couvent, profiterait non seulement à

cette réserve mais également aux parcelles préemptées en raison des pratiques complémentaires de gestion favorables au développement d'une faune et d'une flore diversifiées que la préemption permettra sur l'ensemble de ces espaces.

31. Enfin, le motif tiré de la nécessité de préserver la vocation agricole des parcelles objet du droit de préemption n'affecte en rien les autres motifs sur lesquels se fonde la décision attaquée et qui se rattachent tous à la mise en œuvre d'une politique de protection de ces espaces naturels sensibles.

32. Il résulte de ce qui précède que le maire de la commune de Saint-Michel-en-Brenne n'a pas méconnu les dispositions de l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme en prenant l'arrêté litigieux.

S'agissant de l'exception d'illégalité de la délibération du 25 juin 2004 :

33. L'illégalité de l'acte instituant un droit de préemption peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision de préemption. Toutefois, cet acte, qui se borne à rendre applicables dans la zone qu'il délimite les dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de ce droit, sans comporter lui-même aucune disposition normative nouvelle, ne revêt pas un caractère réglementaire et ne forme pas avec les décisions individuelles de préemption prises dans la zone une opération administrative unique comportant un lien tel qu'un requérant serait encore recevable à invoquer par la voie de l'exception les illégalités qui l'affecteraient, alors qu'il aurait acquis un caractère définitif.

34. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que la délibération du conseil départemental de l'Indre du 25 juin 2004 instituant une zone de préemption au titre des espaces naturels sensibles ait acquis un caractère définitif.

35. D'une part, si, pour exciper de l'illégalité de cette délibération, la SCI LHOMOND fait valoir qu'elle a été prise après l'avis irrégulier de la commune de Saint-Michel-en-Brenne, dès lors que cette dernière était dessaisie de cette compétence par l'effet des dispositions de l'article L.211-2 du code de l'urbanisme, ces dernières dispositions emportent toutefois le transfert de plein droit à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'élaboration des documents d'urbanisme et de réalisation de zones d'aménagement concerté, du seul droit de préemption urbain et non de celui exercé au titre des espaces naturels sensibles. Il suit de là que la société requérante ne peut utilement s'en prévaloir pour exciper de l'illégalité de la délibération du 25 juin 2004 au soutien de ses conclusions à fin d'annulation.

36. D'autre part, aux termes des dispositions de l'article L.113-8 du code de l'urbanisme : « *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, destinée à 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. 101-2.* »

37. Il résulte de ces dispositions que l'institution, par le département, d'une zone de préemption au titre des espaces naturels sensibles doit poursuivre une finalité propre tenant en la protection des sites sensibles dont le caractère naturel mérite d'être préservé. Dès lors, si, ainsi que le soutient la SCI LHOMOND, la délibération du 25 juin 2004 est entachée d'erreur de droit en tant qu'elle vise à assurer la protection de la réserve naturelle nationale de Chérine, dont l'emprise se situe hors de la zone de préemption instituée par cette délibération, cette dernière se

fonde également sur la circonstance que les terrains inclus dans le périmètre de préemption présentent des potentialités pour abriter une faune et une flore particulièrement intéressantes et représentatives de la diversité des milieux observables en Brenne. Il résulte de l'instruction que le conseil départemental de l'Indre aurait pris la même décision s'il s'était fondé sur ce seul motif, qui suffisait légalement à la fonder.

38. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'exception d'illégalité doit être écarté en toutes ses branches.

Sur la légalité de l'acquisition du surplus de l'unité foncière:

En ce qui concerne l'erreur de qualification de la décision par l'autorité administrative :

39. A supposer que l'intitulé et le dispositif de la décision litigieuse du 5 décembre 2017 puisse permettre d'inférer que le maire de la commune de Saint-Michel-en-Brenne ait entendu édicter une décision confirmative de la décision de préemption du 25 octobre 2017, une telle qualification a seulement une incidence sur le régime contentieux de cette décision et non sur sa légalité.

En ce qui concerne l'acquisition de terrains sur une commune voisine :

40. Si la société requérante soutient que la décision attaquée est entachée d'illégalité en tant que le reste de l'unité foncière, dont les propriétaires ont requis l'emprise par la commune, est situé sur le territoire de la commune de Mézières-en-Brenne, aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe général du droit n'interdit à une commune d'acquérir des biens situés sur le territoire d'une autre commune. Par suite, un tel moyen ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la compétence liée du maire de Saint-Michel-en-Brenne

41. Selon les dispositions de l'article L. 215-12 du code de l'urbanisme : « *Lorsque la mise en œuvre de la politique prévue à l'article L. 113-8 le justifie, le droit de préemption peut s'exercer pour acquérir la fraction d'une unité foncière comprise à l'intérieur de la zone de préemption. Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière* ». Une unité foncière est un îlot de propriété d'un seul tenant, composé d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision.

42. Si, ainsi que le fait valoir la SCI LHOMOND, la demande formée le 2 novembre 2017 par les consorts I... tendant à l'acquisition, par la collectivité, du surplus de l'unité foncière, ne pouvait porter sur quart indivis détenu par Mme C... I... sur la parcelle F n°221, laquelle n'est pas comprise au sein de l'unité foncière au sens des dispositions précitées, ces dernières n'imposaient toutefois pas au maire de Saint-Michel-en-Brenne, qui a fait droit cette demande en tant seulement qu'elle concerne les parcelles effectivement incluses dans le périmètre de cette unité foncière, de la rejeter dans sa totalité. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être écarté.

43. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que les conclusions à fin d'annulation de la requête n°1800147 présentées par la SCI LHOMOND doivent être rejetées. Par voie de conséquence, les conclusions à fin d'injonction doivent également être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

44. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Saint-Michel-en-Brenne, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme réclamée par la SCI LHOMOND au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la SCI LHOMOND une somme de 1 500 euros à verser à la commune de Saint-Michel-en-Brenne en application de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes n° 1701847 et n°1800147 présentées par la SCI LHOMOND Evh sont rejetées.

Article 2 : la SCI LHOMOND Evh versera à la commune de Saint-Michel-en Brenne une somme de 1 500 euros (mille cinq cents euros) en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SCI H... EVH et à la commune de Saint-Michel-en-Brenne.

Délibéré après l'audience du 2 juillet 2020 où siégeaient :

- Mme Mège, président,
- Mme Ballanger, conseillère,
- M. Rives, conseiller.

Lu en audience publique le 16 juillet 2020

Le rapporteur,

Le président,

A. Rives

C. MEGE

Le greffier,

G. JOURDAN-VIALLARD

La République mande et ordonne
au préfet de l'Indre 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

Pour le Greffier en Chef

Le Greffier

G. JOURDAN-VIALLARD