

N° 374596
MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE
L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA
FORET
c/ consorts F...

5^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies
Séance du 2 mars 2015
Lecture du 20 mars 2015

Décision inédite au recueil public

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

Par la voie de l'appel du ministre de l'agriculture contre le jugement rendu par le tribunal administratif de Rennes sur une question préjudicielle en appréciation de légalité, ce litige se présente à vous comme un litige de propriété. Le tribunal de grande instance de Rennes est en effet saisi par les consorts F... d'une action tendant à contester la cession par l'association foncière de remembrement de Sainte-Anne d'Auray à la commune de l'emprise de chemins d'exploitation, pour lesquels c'est l'arrêté préfectoral du 23 septembre 1985 clôturant les opérations de remembrement dans la commune qui constituait le titre de propriété de l'association.

Mais le contexte permet de comprendre que ses véritables enjeux tiennent à un litige de jouissance, ou d'usage. L'objectif principal des consorts F... est de faire obstacle à la transformation des chemins d'exploitation en chemins ruraux. En effet, alors que l'article L. 162-1 du code rural et de la pêche maritime définit les chemins d'exploitation comme « ceux qui servent exclusivement à la communication entre divers fonds, ou à leur exploitation », les présume appartenir, en l'absence de titre de propriété, aux propriétaires riverains chacun pour ce qui le concerne et permet d'en interdire l'usage au public, l'article L. 161-1 définit les chemins ruraux comme les chemins appartenant aux communes qui sont affectés à l'usage du public et n'ont pas été classés comme voies communales. Or les consorts F... utilisent les chemins pour y faire circuler leurs bêtes d'élevage et luttent depuis plusieurs années contre la circulation intempestive du public sur ces chemins, qui effraie les animaux et perturbe les conditions d'exploitation de leur élevage, tandis que la commune manifeste un intérêt marqué pour les potentialités touristiques et d'agrément que représente leur usage par le public.

L'examen de cette question préjudicielle fait revivre devant vous le contentieux administratif dont vous avez connu il y a plus de vingt ans, et depuis lors ensommeillé, à propos de ces mêmes chemins. Les opérations de remembrement ont débuté dans la commune en 1980. La commission communale d'aménagement foncier n'avait prévu, au titre des travaux accessoires, que la réalisation de 12,5 km de chemins ruraux. La commission départementale d'aménagement foncier, saisie de diverses réclamations, y a ajouté celle de 40 km de chemins

d'exploitation, dont elle a attribué la propriété à l'association foncière, par décision du 18 avril 1985. Mais le tribunal administratif de Rennes, par jugement du 12 juin 1986, a annulé sa décision en tant qu'elle comportait la création de ces chemins, la commission départementale n'ayant pas été saisie d'une réclamation à ce sujet et n'étant donc pas compétente pour en décider. La commission départementale a repris en 1986 et 1988 une décision prévoyant encore ces chemins, ce qui a provoqué deux nouveaux jugements d'annulation en 1987 et 1991 pour méconnaissance de l'autorité la chose jugée. Vous avez définitivement confirmé, par décision du 28 octobre 1994 (*ministre de l'agriculture c/ R... et autres*, n°128681, inéd.), le jugement de 1991. Puis il semble que la commission départementale n'ait plus pris aucune décision.

Entre-temps, par l'arrêté du 23 septembre 1985, intervenu avant le premier jugement d'annulation, le préfet avait ordonné, comme il le devait, le dépôt en mairie d'un plan de remembrement conforme à la première décision de la commission départementale, ce qui entraînait clôture des opérations de remembrement et transfert de propriété, notamment en faveur de l'association foncière pour ce qui est de l'emprise des chemins d'exploitation. Aucune nouvelle décision de la commission départementale n'ayant subsisté, il n'a pris aucun nouvel arrêté.

Ainsi, alors que le juge administratif a définitivement jugé que le remembrement de la commune ne pouvait prévoir de chemins d'exploitation qui seraient la propriété de l'association foncière, celle-ci est demeurée bénéficiaire d'un titre de propriété sur ces chemins.

Les décisions de la justice administrative doivent-elles donc dans cette affaire rester lettre morte ?

Pour l'éviter, faire prévaloir le principe de légalité, et donner toute leur portée à des jugements définitifs, même anciens, le tribunal administratif de Rennes s'est coulé dans les principes les plus généraux de votre jurisprudence sur l'effet rétroactif des annulations contentieuses pour décider que l'annulation partielle de la décision de la commission départementale rendait le plan de remembrement déposé en exécution de l'arrêté préfectoral du 23 septembre 1985 non conforme, rétroactivement à la décision de la commission départementale. L'arrêté est donc, selon le jugement dont vous êtes saisis en appel, illégal.

Mais ce raisonnement contrevient à votre jurisprudence propre aux opérations de remembrement, assise sur les dispositions législatives particulières à cette matière, qui, dans le souci de la sécurité juridique et de la protection du droit de propriété, cantonnent l'effet des décisions d'annulation. Selon des dispositions qui ont varié dans leur formulation exacte et leur codification mais se trouvent aujourd'hui à l'article L. 121-12 du code rural et de la pêche maritime, « *Au cas d'annulation par le juge administratif d'une décision de la commission départementale d'aménagement foncier, les bénéficiaires du transfert de propriété intervenu à la suite de l'affichage en mairie de la décision du président du conseil général ordonnant la clôture des opérations d'aménagement foncier demeurent en possession jusqu'à l'affichage en mairie consécutif à la nouvelle décision prise par la commission départementale en exécution de ladite annulation.* »

Vous en avez déduit dans une décision du 29 juin 1990, *M. G...*, n°79194, T. 573 et 932, que l'annulation de la décision de la commission départementale d'aménagement foncier intervenue après l'adoption de l'arrêté de clôture des opérations ne rend pas illégal cet arrêté

et ne peut donc entraîner son annulation par voie de conséquence. Vous avez confirmé cette solution par une décision du 18 février 2009, C..., n°285715, T. 627, qui élimine en outre de la rédaction de la décision du 29 juin 1990, G..., n°79194, une formule ambiguë selon laquelle l'annulation de la décision de la commission départementale d'aménagement foncier a eu pour seule conséquence « *de faire cesser, à l'égard des parcelles qui ont fait l'objet de cette annulation, les effets de la clôture des opérations de remembrement de la commune (...) résultant de l'intervention de l'arrêté* » préfectoral ordonnant le dépôt et l'affichage en mairie du plan définitif de remembrement de la commune. Selon les conclusions de C. de Salins, « *Cette rédaction ambiguë pouvait laisser penser que l'annulation de la décision de la CDAF remet en cause, à l'égard des parcelles concernées, les transferts de propriété résultant de l'arrêté de clôture et de l'affichage en mairie du plan annexé, ce qui serait contraire à l'article L.121-12 lequel définit avec suffisamment de précision les effets de l'annulation de la décision de la CDAF* ».

Cette interprétation des conséquences à donner de l'article L. 121-12 s'inscrit dans le courant de jurisprudence consacré par votre décision de section du 6 avril 2007, B..., n° 266913, p. 141, par laquelle il a été jugé que l'illégalité de l'arrêté ordonnant les opérations de remembrement ne pouvait pas être utilement invoquée pour obtenir par voie de conséquence l'annulation de l'arrêté préfectoral de clôture de ces opérations dès lors que l'annulation du premier arrêté était intervenue après cette clôture. Les conclusions de D. Chauvaux soulignaient que cette solution se justifiait par « l'atteinte excessive à l'intérêt général et au respect du droit de propriété des autres intéressés qui résulterait d'une remise en cause générale des opérations d'aménagement foncier à une date postérieure à celle du transfert de propriété ».

Cette jurisprudence paraît pouvoir également se fonder sur une conception de l'arrêté de clôture comme celle d'un acte qui épuise ses effets dès le dépôt du plan en mairie (voir, dans le cadre d'une demande de sursis à exécution : 23 décembre 1990, *Epx H...* n° 102667, T. 575) et que ce n'est donc pas un acte susceptible de devenir illégal par suite de circonstances postérieures à son édicition. Sa légalité ne peut s'apprécier qu'à la date de sa signature et elle dépend de la conformité du plan dont le dépôt en mairie est ordonné avec celui que la commission départementale avait arrêté, même par une décision ultérieurement annulée.

Confirmer la solution retenue par le tribunal administratif obligerait donc à une révision générale de la jurisprudence et, en outre, à priver de toute portée sérieuse les dispositions législatives.

L'infirmer, en reconnaissant la légalité de l'arrêté du 23 septembre 1985, priverait-elle pour autant de toute voie de droit les consorts F..., et les condamnerait-elle au déni de justice ?

Non. L'écoulement du temps ne les prive pas des voies de droit ordinaires pour obtenir de l'administration qu'elle se conforme aux décisions de la justice administrative.

Soit qu'ils présentent à l'administration de nouvelles demandes en ce sens, dont le rejet leur permettrait de saisir le juge de nouvelles contestations, soit qu'ils saisissent directement le juge de l'exécution, l'administration devra finir, spontanément ou sur injonction juridictionnelle, par tirer les conséquences des jugements des années 1986 à 1994.

La question de mise en œuvre qui se pose est celle de l'autorité à laquelle il incombe d'agir la première. Le préfet peut-il reprendre seul un nouvel arrêté, ou bien ne peut-il le faire que si la commission départementale prend d'abord une nouvelle décision ?

Selon la lettre de l'article L. 121-12, c'est à la commission départementale d'aménagement foncier d'agir, ce qui est conforme à l'effet habituel des annulations de décisions rendues sur une réclamation : l'autorité administrative se retrouve saisie de la demande. On se trouve toutefois dans le cas particulier où elle s'en était crue saisie à tort. Si n'était l'article L. 121-12, la commission départementale n'aurait dès lors plus à se prononcer. Compte tenu cependant des incidences possibles de la « disparition » des chemins d'exploitation sur l'équilibre des apports et des attributions de chaque propriétaire, et de la nécessité, par conséquent, de réexaminer la situation au-delà de la stricte question de l'attribution de la propriété de ces chemins, il paraît à la fois non seulement plus conforme à la lettre de la loi mais aussi plus avisé d'appeler la commission départementale à se prononcer de nouveau. Rappelons que l'article L. 121-11, selon lequel « *Lorsque la commission départementale, saisie à nouveau à la suite d'une annulation par le juge administratif, constate que la modification du parcellaire nécessaire pour assurer par des attributions en nature le rétablissement dans leurs droits des propriétaires intéressés aurait des conséquences excessives sur la situation d'autres exploitations, elle peut, par décision motivée, prévoir que ce rétablissement sera assuré par une indemnité à la charge du département, dont elle détermine le montant* », implique, *a contrario*, que pour tirer toutes les conséquences d'une décision d'annulation, la commission départementale est en principe habilitée à « remanier » le plan de remembrement au-delà de la situation des seuls propriétaires ayant présenté une réclamation ou à l'encontre de la situation desquels a été présentée une telle réclamation.

PCM : annulation du jugement, rejet de la demande des consorts F... devant le tribunal administratif et de leurs conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.