

N° 395140

M. N...

5^{ème} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 10 juillet 2017

Lecture du 28 juillet 2017

Décision mentionnée aux tables du recueil Lebon (p. 455)

CONCLUSIONS

Monsieur Alain N..., éleveur à Fère-Champenoise, dans la Marne, a présenté une réclamation contre le remembrement de cette commune devant la commission départementale d'aménagement foncier, qui l'a rejetée. A sa demande, le tribunal administratif de Nancy a annulé cette décision de rejet. Par une nouvelle décision, la commission départementale lui a réattribué pour partie des terres de culture, faute de pouvoir lui attribuer uniquement des prés, mais en prévoyant des travaux connexes d'ensemencement en prés. Cette fois, le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Nancy ont rejeté ses recours.

1/ Contrairement à ce que soutient le pourvoi, cet arrêt est suffisamment motivé. En se prononçant sur le respect de la règle d'équivalence entre les terres apportées et les terres attribuées, la cour s'est prononcée sur l'ensemble de l'argumentation présentée à cet égard par M. N..., qu'elle n'avait pas nécessairement à reprendre dans tous ses détails.

2/ M. N... invoque ensuite une dénaturation des pièces du dossier, en raison d'erreurs que comportent l'arrêt sur la surface et la valeur des terres qui lui ont été attribuée. Mais les erreurs invoquées portent d'une part sur 1 centiare, à rapporter à la superficie attribuée de 11 ha 19 a 16 ca, et d'autre part sur 17 points de valeur, à rapporter à la valeur totale de 104 161 points des terres attribuées. Autrement dit, la cour aurait commis une erreur de moins de 1/100 000^{ième} en termes de superficie, et d'un peu plus d'1/10 000^{ième} (1,63 10 000^{ième}) en termes de point de valeur. Des erreurs si infimes n'ont pu avoir aucune incidence sur le raisonnement de la cour, qui a admis des approximations de l'ordre du millième ou de quelques millièmes entre les apports et les attributions, et non pas seulement de l'ordre du dix-millième ou du cent-millième.

3/ Un troisième moyen, tiré de la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée par le jugement du 7 décembre 2010, n'est pas mieux fondé. Pour répondre au moyen selon lequel M. N... ne serait plus en mesure d'accéder à l'un de ses îlots de propriété par un chemin d'exploitation qu'il empruntait antérieurement, en raison de la plantation d'arbres au droit de l'entrée à sa propriété, la cour s'est fondée sur la décision de la commission départementale du 29 janvier 2008 par laquelle celle-ci a décidé de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

supprimer une partie du boisement prévu à cet endroit afin de conserver à M. N... un accès normal à son terrain.

Or, par le jugement du 7 décembre 2010, le tribunal administratif a annulé la décision du 29 janvier 2008 ayant rejeté la première réclamation de M. N....

Mais il faut comprendre que la cour a estimé que la décision du 29 janvier 2008, annulée en tant qu'elle rejetait la réclamation, subsistait en tant qu'elle se prononçait sur les autres points. Et cette interprétation du jugement paraît raisonnable. Dans cette mesure, la cour n'a pas méconnu l'autorité de ce jugement, et M. N... peut être rassuré sur le maintien de son accès à l'îlot en cause.

4/ Il est ensuite soutenu que la cour aurait commis une erreur de droit en admettant la réattribution de terres de culture à la place d'une partie des prés attribués, en méconnaissance de la règle d'équivalence, dont elle rappelle elle-même qu'elle s'apprécie par natures de cultures. Ce moyen est plus sérieux, car il s'appuie sur des décisions répétées de votre part selon lesquelles, à moins d'exceptions générales décidées par la commission départementale d'aménagement foncier pour toute une région agricole, des prés ne sont pas interchangeables avec des labours ou d'autres terres de cultures, et vous avez notamment, par une décision inédite de la 1^{ère} sous-section jugeant seule du 7 décembre 1994, *E...*, n° 124999, annulé une décision compensant une perte en prés par un gain en terres.

Mais en l'espèce, la cour a pris soin de vérifier que les terres attribuées à M. N... étaient destinées à devenir des prés, par ensemencement en ce sens au titre des travaux connexes prescrits par la commission. A cet égard, le sérieux du moyen n'est pas autonome de celui du moyen connexe tiré de l'erreur de droit que la cour aurait commise en n'appréciant pas le respect de la règle d'équivalence à la date de l'arrêté préfectoral ayant fixé le périmètre du remembrement, le 13 juillet 2004, mais en fonction de travaux connexes à venir.

5/ A cet égard, vous jugez non seulement que l'appréciation de la valeur des parcelles d'apport et d'attribution ne doit pas tenir compte des travaux connexes, ce qui est la question qui se rencontre le plus fréquemment et qui n'est pas celle que pose la présente affaire, mais également que le classement des terres par nature de culture doit se faire en fonction de la vocation culturelle de chaque parcelle à la date où intervient l'arrêté préfectoral fixant le périmètre (26 janvier 1972, *ministre de l'agriculture c/ Tuffigo*, 77151, T. 978 sur les deux points; 23 février 1977, *ministre de l'agriculture c. Dame Moulis*, 00071, T. 712, fiché sur l'autre point).

Cette jurisprudence complique sérieusement la redistribution des terres, en particulier lorsque, comme en l'espèce, l'annulation au contentieux d'une décision individuelle relative à un compte d'exploitation particulier risque d'obliger à répercuter sur la situation d'autres propriétaires la révision nécessaire de l'équilibre du remembrement initialement décidé. Faut-il alors la confirmer, quarante ans plus tard ?

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Maurice Vallery-Radot, dans son ouvrage qui, quoique ancien, reste de référence (*Remembrement rural et jurisprudence du Conseil d'Etat*, der. éd. 1994) mentionne (p. 186-187) qu'il arrive fréquemment que les classements en valeur culturale, notamment celui des parcelles à défricher, soient effectués compte tenu de travaux connexes futurs destinés à remettre en culture ces parcelles. Ces pratiques sont à ses yeux illégales à un double titre, parce qu'elles méconnaissent la règle d'équivalence au moins temporairement, et parce qu'elles méconnaissent également l'effet cristallisateur "dans l'intérêt commun" de l'arrêté fixant le périmètre du remembrement. On doit ajouter qu'elles font en outre appel à une conception extensive des travaux connexes, au-delà de ce qu'autorise l'article L. 123-8 du code rural et de la pêche maritime. Ces travaux sont en effet normalement des travaux d'intérêt collectif, consistant en l'établissement de chemins d'exploitation (1° de l'article), en travaux affectant les particularités topographiques, lorsque ces travaux sont « d'intérêt collectif » (selon les termes explicites du 2°), en travaux d'amélioration foncière « tels que ceux qui sont nécessaires à la sauvegarde des équilibres naturels, à la protection des sols ou à la remise en bon état des continuités écologiques » (3°), en travaux pour la protection des forêts (5°) ou travaux présentant « un intérêt pour les continuités écologiques et les paysages » (6°). Les dépenses relatives à ces travaux connexes sont réparties entre les propriétaires proportionnellement à la surface attribuée à chacun (art. R. 133-8 du code rural et de la pêche maritime). Il y a une exception : les travaux d'aménagement hydraulique prévus au 4° de l'article L. 123-8, dont vous avez admis qu'ils puissent concerner une seule propriété (15 octobre 2004, *GAEC du Colombier et autres*, n°248289, 248568, inéd.), et dont la charge financière est répartie « selon leur degré d'intérêt » pour chaque propriétaire (art. R. 133-8). Pour résumer, « les travaux connexes au remembrement sont des travaux d'intérêt collectif dont l'objet est d'assurer, selon les cas, la desserte, l'amélioration des conditions foncières d'exploitation ou la sauvegarde des équilibres naturels du nouvel aménagement parcellaire issu des opérations de remembrement » (24 février 1999, *P...* n°170891, inéd.).

La logique est différente en ce qui concerne l'éventuelle aggravation des conditions d'exploitation : le remembrement doit aboutir à une amélioration de l'exploitation agricole, même si une absence d'amélioration pour une exploitation ne suffit pas à invalider le remembrement s'il n'y a pas aggravation des conditions d'exploitation (Sect. 6 novembre 1970, *Guyé*, p. 652). Dans le cadre de cette appréciation, les améliorations résultant des travaux connexes sont prises en compte (12 février 1969, *Min de l'agriculture c/ M. Dubois*, p. 90), car il s'agit d'apprécier l'effet dynamique, en quelque sorte, du remembrement, non de comparer seulement un état des propriétés avant et après.

Dans ce cadre, que faire ?

En ce qui concerne la valeur et la nature de culture des terres d'apport, le respect du droit de propriété paraît imposer le maintien de la jurisprudence. Tout au plus serait-il envisageable d'apporter à celle-ci un assouplissement asymétrique, en permettant de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

prendre en compte les travaux connexes pour apprécier celle des terres d'attribution, pour faciliter le remembrement.

Cependant, les enjeux sont de taille – sont en cause tant le droit de propriété que les conditions d'exploitation des propriétés agricoles). Le ministre s'en remet à votre sagesse, sans nourrir ni même ébaucher l'étude d'impact qui serait nécessaire. Alors, l'affaire ne se prêterait-elle pas tout particulièrement à la procédure dite de *amicus curiae* ?

Utilisée d'abord par le juge judiciaire, cette procédure a été introduite devant la juridiction administrative par le décret n°2010-164 du 22 février 2010 *relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives*, à l'article R. 625-3 du code de justice administrative. Elle permet d'inviter toute personne dont la compétence ou les connaissances seraient de nature à éclairer l'instruction sur la solution à donner à un litige. Vous avez précisé que la demande peut prendre la forme d'un courrier du président de la formation chargée d'instruire l'affaire comme d'une décision juridictionnelle et ne peut porter que sur des observations d'ordre général sur les points qu'elle détermine, lesquels peuvent être des questions de droit, à l'exclusion de toute analyse ou appréciation de pièces du dossier (6 mai 2015, *C...* n°375036, p. 136).

Votre assemblée du contentieux y a eu recours à deux reprises – pour rendre une décision du 23 décembre 2011, *K...*, n°303678, p. 623, après avoir interrogé M. Gilbert Guillaume, ancien président de la cour internationale de justice, sur un aspect de la hiérarchie des normes internationales, et dans sa décision du 14 février 2014, *Mme L... et autres*, n°375081, p. 31, pour solliciter l'avis de l'Académie nationale de médecine, du comité consultatif national d'éthique, du conseil national de l'ordre des médecins et de M. Jean Leonetti sur la notion d'obstination déraisonnable et de maintien artificiel de la vie au sens de l'article L. 1110-5 du code de la santé publique, issu de la loi du 22 avril 2005 *relative aux droits des malades et à la fin de la vie*.

Vous pourriez pour notre affaire utilement recueillir l'avis de plusieurs des observateurs suivants : l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, la fédération nationale des SAFER, les syndicats agricoles (FNSEA, Jeunes agriculteurs, Confédération rurale, Confédération paysanne, MODEF).

A défaut d'un tel complément d'instruction, vous devriez plutôt, en l'état, confirmer la jurisprudence en annulant l'arrêt attaqué. Si vous régliez l'affaire au fond, vous devriez annuler le jugement du tribunal administratif de Nancy et les décisions des 1er et 22 juillet 2011 par lesquelles la commission départementale d'aménagement foncier de la Marne s'est prononcée sur la réclamation de M. Noiret.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.