

N° 439801

GFA Jourdain Pugibet

1^{ère} chambre jugeant seule

Séance du 9 juillet 2020

Lecture du 29 juillet 2020

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

La présente demande d'avis, formée par le tribunal administratif de Montpellier sur le fondement de l'article L. 113-1 du CJA, vous invite à parcourir les régimes successifs ayant encadré la préemption au titre des espaces naturels sensibles. **Vous le constaterez, la question posée ne soulève pas une réelle difficulté et elle ne nous semble pas forcément susceptible de se poser dans de nombreux litiges.** Pour autant, nous vous proposons de considérer qu'elle remplit les conditions de recevabilité nécessaires à son examen, fidèle en cela à votre approche bienveillante en matière de demandes d'avis.

Avant d'en venir à la question posée, il nous faut rappeler à grands traits l'historique de ce régime de préemption. Schématiquement, on peut **distinguer quatre séquences.**

Première séquence : à compter du 1959, le pouvoir réglementaire permet la définition par le préfet de « périmètres sensibles » dans certains départements, plus tard énumérés par décret, pour protéger les sites contre une urbanisation débridée (art R. 142-2 du code de l'urbanisme).

Deuxième séquence : à partir de la loi de finances pour 1961, le législateur a progressivement instauré un droit de préemption au profit des départements dans des zones définies par le préfet et comprises dans les périmètres sensibles (L. 142-1). Il était alors prévu que la commune puisse se substituer au département si ce dernier n'exerçait pas le droit de préemption.

Troisième séquence : par la loi du 18 juillet 1985, le Parlement a refondu la législation sur les périmètres sensibles. Outre le changement terminologique – la loi se mettant à parler « d'espaces naturels sensibles » – deux modifications principales ont été apportées à cette occasion. Un changement dans l'autorité compétente, d'une part. En effet, à la faveur de la décentralisation, la protection des espaces naturels sensibles devient une compétence départementale de droit commun. Un changement dans les modalités d'exercice de la préemption, d'autre part. Désormais, c'est aux départements eux-mêmes qu'il revient de délimiter les zones à l'intérieur desquelles ils peuvent exercer leur droit de préemption,

l'accord du préfet étant requis en cas de désaccord des communes concernées. Par ailleurs, les communes restent titulaires par substitution du droit de préemption.

Au moment de cette refonte d'ampleur, le législateur a prévu, à l'article L. 142-12 du code de l'urbanisme, que le droit de préemption reconnu aux départements **pouvait continuer à s'exercer à l'intérieur des zones de préemption délimitées par le préfet** sous l'empire du droit antérieur. Bien qu'elle visait à permettre une sorte de tuilage entre ces deux législations et qu'à ce titre elle avait plutôt vocation à être transitoire, cette disposition n'a toutefois pas été bornée dans le temps, et il n'a pas non plus été prévu que la survivance qu'elle instaurait s'estomperait lorsque le département aurait usé de sa nouvelle compétence.

Cette singularité mène à la quatrième séquence, à savoir **la recodification, par l'ordonnance du 23 septembre 2015**, de la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme. L'ambition alors poursuivie était d'harmoniser l'état du droit, de rendre plus lisible un code devenu trop touffu et d'abroger les dispositions obsolètes. Dans ce cadre, ces dispositions transitoires de l'article L. 142-12 ont été abrogées à compter du 1^{er} janvier 2016, ce qui revenait donc à supprimer le pont entre les régimes successifs édifié trente ans auparavant par le législateur.

Vous aurez sûrement deviné, à la lumière de ce bref rappel, la question posée. En substance, celle-ci tient au point de savoir si, **postérieurement à cette abrogation**, une collectivité peut encore exercer son droit de préemption en référence à une zone définie par le préfet antérieurement à la loi du 18 juillet 1985.

En l'occurrence, nous n'avons aucun doute à vous proposer **d'apporter une réponse négative**.

Contrairement à ce que soutiennent le département et la commune devant vous, **précisons d'abord qu'il est clair que cette abrogation ne résulte pas d'une malfaçon ou d'une coquille** : le guide établi par la DHUP accompagnant l'ordonnance en cause assume clairement que « *les dispositions relatives aux périmètres sensibles, devenues obsolètes, sont abrogées* ». Et le ministre, qui produit devant vous, confirme cette intention. Du reste, celle-ci s'explique assez naturellement : trente ans après la décentralisation de cette politique, il a été considéré que les départements avaient disposé d'un temps suffisant pour déterminer eux-mêmes leurs zones de préemption – postulat qui est d'ailleurs cohérent avec la réalité, puisqu'aujourd'hui plus de 1,2 millions d'hectares sont inscrits dans de telles zones. Même si ce présupposé semble battu en brèche par l'affaire sur laquelle ce greffe la demande d'avis, force est donc de constater que l'intention ayant présidé à cette suppression est claire et qu'elle présente l'avantage d'éviter **une confusion des compétences du fait de la sédimentation des différents zonages**.

Or, une fois cette disposition supprimée, **il n'y a plus de base légale** qui permettrait à une collectivité de se prévaloir de ses anciennes zones pour fonder son droit de préemption.

Et, sans texte, il nous semble impossible d'estimer que les zones définies par le préfet peuvent encore fonder une préemption. En effet, nous l'avons dit, la loi de 1985 n'a pas seulement modifié l'autorité compétente pour définir ces zones, **elle a procédé à une complète redéfinition de cette préemption, notamment en l'inscrivant dans le cadre d'une politique plus globale définie par la loi.** Dans de telles conditions, le pontage qu'opérait l'article L. 142-12 n'était pas une précaution superfétatoire mais bien une nécessité pour que les collectivités puissent encore s'adosser à ces anciennes zones.

Tel est le sens de nos conclusions.