

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 7 octobre 2022

Décision du 28 octobre 2022

Conclusions

M. Maxime BOUTRON, Rapporteur public

1. Par un arrêté du 30 avril 1971, l'association foncière de remembrement de Lagery a été constituée. A l'occasion du projet de ligne à grande vitesse Est, l'association foncière Lagery LGV a été créée par un arrêté du 28 avril 2003. Par un arrêté du 11 avril 2017, le préfet de la Marne a **fusionné** les associations foncières de remembrement de Lagery et de Lagery LGV **sous le nom d'association foncière de remembrement de Lagery 2**. Son périmètre comprend la totalité de celui des deux associations foncières préexistantes, auxquelles elle s'est substituée de plein droit. Leur patrimoine, leur actif et leur passif lui ont également été transférés.

2. M. Olivier H..., exploitant agricole sur le territoire de la commune de Lagery, a demandé **l'annulation de cet arrêté** au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne. Par un jugement du 16 octobre 2018, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a fait droit à sa demande. Le ministre a demandé en appel qu'il soit sursis à l'exécution du jugement afin de tenir compte des actes, travaux, dépenses, appels à cotisation effectués. Par un arrêt du 10 novembre 2020, régulièrement contesté devant vous, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté l'appel du Ministre de l'agriculture.

3. En application de l'article L. 131-1 du code rural et de la pêche maritime, les associations foncières régies par le titre III sont soumises au régime prévu par l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires sauf dérogations prévues dans le code. Figurent parmi elles les **associations foncières d'aménagement foncier agricole et forestier** (L. 133-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime).

4. Dans ses conclusions sous la décision Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt c/ SARL Immo Brico du 28 septembre 2016 (CE, 5/4 ssr, 383900), la rapporteure publique Laurence Marion rappelait l'origine de ce régime remontant au Moyen-Âge¹. Les associations syndicales de propriétaires sont des groupements de propriétaires fonciers constitués en vue d'effectuer des travaux spécifiques d'amélioration ou d'entretien intéressant l'ensemble de leurs propriétés. Celles-ci fournissaient à l'origine un cadre juridique aux propriétaires de biens agricoles pour réaliser et gérer des ouvrages tels que des chemins forestiers. Ces associations se sont développées et répandues, y compris en zone urbaine en particulier dans les lotissements pavillonnaires sous le nom d'associations foncières urbaines dont la création était obligatoire. Elles se répartissent aujourd'hui en **deux grandes catégories** :

- **les associations syndicales autorisées**, qui sont des organismes de droit public ;
- et **les associations syndicales libres** qui relèvent du droit privé ainsi que des associations relevant de catégories particulières régies par des textes spécifiques, comme les associations foncières d'aménagement foncier agricole et forestier, ex associations foncières de remembrement visées par le code rural et de la pêche maritime en cause dans la présente affaire.

5. Vous retenir une **approche stricte de la spécialité** des établissements publics administratifs que sont les associations foncières de remembrement (CE, 5/3 ssr, 22 novembre 1996, Ministre de l'agriculture et de la pêche c/ Association foncière de Plichancourt, 153992, T. p716-932) : leur mission exclusive est en application de l'article L.123-9 du code rural, de réaliser, entretenir et gérer les travaux ou ouvrages mentionnés aux articles L.123-8, L.123-23 et L.133-3 du code rural, décidés par les commissions communales d'aménagement foncier. Elles n'ont par suite **pas vocation à défendre les intérêts des propriétaires** concernés par le remembrement et n'ont, dès lors, pas qualité, en tant que telles, pour contester, en lieu et place des propriétaires membres de l'association, les décisions de commissions départementales d'aménagement foncier, même lorsque ces dernières mettent à leur charge la réalisation de travaux.

6. Une ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 (ratifiée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004) a réformé la loi du 21 juin 1865 qui constituait jusqu'alors la principale base juridique de cette forme particulière d'association. L'objectif de la réforme était d'obtenir un **régime juridique homogène** pour l'ensemble des associations syndicales de propriétaires et de faciliter, sur la base de ce nouveau régime, les modifications statutaires des associations les

¹ On trouve ensuite un régime juridique dans des lois des 12 et 20 août 1790, 14 floréal an XI, 16 septembre 1807, 21 juin 1865 avant la loi du 8 avril 1898. La liste figure à l'article 60 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004.

plus anciennes. Les **règles de fusion, qui intéressent la présente affaire**, sont **organisées par l'article 48** de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 : la fusion ne peut être autorisée par l'autorité administrative que lorsque l'assemblée des propriétaires de chaque association appelée à fusionner s'est prononcée favorablement dans les **conditions de majorité prévues à l'article 14**. Aux termes de cet article 14, il convient que la majorité des propriétaires représentant au moins les deux tiers de la superficie des propriétés ou que les deux tiers des propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie des propriétés se soient prononcés favorablement.

7. La question qui vous est posée est celle de **l'applicabilité de la règle dite de l'accord tacite des propriétaires dûment informés aux fusions**. Dans la présente affaire, et c'est le motif retenu par la cour pour confirmer l'annulation de l'arrêté du préfet de la Marne, **les votes des propriétaires non présents et non représentés ont été décomptés**. Sans eux, pour l'association foncière de remembrement de Lagery LGV, seulement 55,77 % des propriétaires représentant 56,65 % des surfaces étaient présents ou représentés et seulement 48 d'entre eux représentant une surface de moins de 310 hectares se sont prononcés favorablement au projet. S'agissant de l'association foncière de remembrement de Lagery, 56,49 % des propriétaires représentant 61,44 % des surfaces étaient présents ou représentés et ont voté, pour 73 d'entre eux, favorablement au projet pour une superficie de moins de 413 hectares. **Ainsi, les conditions de majorité prévues par l'article 14 de l'ordonnance du 1er juillet 2004, auquel renvoie l'article 48 de la même ordonnance, n'étaient satisfaites pour aucune des deux associations.**

8. **La règle dite de l'accord tacite des propriétaires dûment informés aux fusions revendiquée par le ministre figure bien** dans l'ordonnance, mais à **l'article 13**. L'objet de ce mécanisme dérogatoire est de déjouer l'indifférence, l'abstention ou l'obstruction. Or cet article 13 concerne les procédures d'enquête publique pour la création d'une association syndicale. Cet article dispose : « *L'acte ordonnant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article 12 organise la consultation des propriétaires, qui intervient à l'issue de l'enquête. / Un propriétaire qui, dûment averti des conséquences de son abstention, ne s'opposerait pas expressément au projet est réputé favorable à la création de l'association. / Les modalités de la consultation des propriétaires sont définies par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 62* ». L'article 12² auquel il renvoie prévoit notamment que l'autorité administrative soumet à une enquête publique le projet de statuts de l'association syndicale autorisée et que l'acte

² « *L'autorité administrative soumet à une enquête publique réalisée conformément à l'alinéa 2 de l'article L. 110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique le projet de statuts de l'association syndicale autorisée. / Toutefois, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou de leur localisation, les ouvrages ou les travaux envisagés sont susceptibles d'affecter l'environnement, ou lorsque les missions de l'association concernent des installations, ouvrages, travaux ou activités prévus à l'article L. 214-1 du code de l'environnement, il est procédé à cette enquête conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du même code. / L'acte ordonnant l'ouverture de l'enquête est notifié à chaque propriétaire d'un immeuble susceptible d'être inclus dans le périmètre de la future association* ».

ordonnant l'ouverture de l'enquête est notifié à chaque propriétaire d'un immeuble susceptible d'être inclus dans le périmètre de la future association. **S'agissant de la fusion, aucune application de cette règle n'est prévue.**

9. Il nous apparaît que plusieurs arguments de texte s'opposent à la lecture du Ministre.

(1) Il n'y a aucune passerelle explicite dans l'ordonnance. Le seul renvoi, nous l'avons vu est de l'article 48 vers l'article 14 (2) La règle ne figure pas non plus à l'article 82 du décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 pris pour l'application de l'ordonnance. (3) Les statuts des deux associations en cause dans la présente affaire, dont les conditions de fusion sont en litige, prévoient qu'« *en dehors des cas spécifiques prévus par l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004, et notamment dans les cas de modification des conditions initiales définies aux articles 37 et 38 de ladite ordonnance, ou en cas de fusion ou d'union d'AFR, les délibérations sont prises à la majorité des voies des membres présents ou représentés* ». La fusion est envisagée à l'article 21 des statuts, « *dans les conditions de majorité prévues à l'article 14 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 (...)* ». (4) A contrario, le législateur a prévu des dispositions passerelles très fines. Ainsi l'article 37 de l'ordonnance qui porte sur la modification statutaire comporte des dispositions qui associent les articles 13 et 14. Et l'article 76 du décret du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance s'agissant d'unions d'associations pose une règle identique.

10. L'esprit du texte ne nous apparaît pas contraire à cette lecture. Ce sont les droits de propriété qui sont mis en cause. Le seul argument du pourvoi du Ministre procède d'ailleurs d'une affirmation : l'application du deuxième alinéa de l'article 13 ne serait donc pas limitée aux cas où l'opération sur laquelle l'assemblée des propriétaires est appelée à se prononcer doit être précédée d'une enquête publique.

11. Il y a donc bien **une autonomie des dispositions**. Et nous estimons qu'en le jugeant, votre formation de jugement confirmera cette autonomie, également pour 4 autres dispositions qui ne font référence qu'à l'article 14 et non à l'article 13 : l'article 38 sur la modification du périmètre par distraction d'immeubles, l'article 40 sur la dissolution d'une association syndicale autorisée, l'article 44 sur la transformation d'une association syndicale constituée d'office en association syndical autorisée. Et l'article 47 sur l'union d'une association syndicale autorisée et d'une association syndicale constituée d'office.

En refusant la règle de l'accord tacite, la cour n'a donc commis aucune erreur de droit.

S'agissant du seul moyen, vous pourrez donc rejeter le pourvoi et mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à M. H... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Tel est le sens de nos conclusions.