

Décision n° 2023-1071 QPC
du 24 novembre 2023

(Groupement foncier agricole J. et autres)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 26 septembre 2023 par le Conseil d'État (décision n° 464315 du 25 septembre 2023), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour le groupement foncier agricole J., Mme Sophie P. et M. Vincent P. par la SCP Ohl et Vexliard, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2023-1071 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe II de l'article 233 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement ;
- l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;
- l'avis contentieux du Conseil d'État n° 439801 du 29 juillet 2020 ;
- la décision du Conseil d'État n° 430951 du 28 septembre 2020 ;

– le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour les requérants par Mes Camille Mialot et Thomas Poulard, avocats au barreau de Paris, enregistrées le 11 octobre 2023 ;

– les observations présentées par la Première ministre, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées pour la commune de Sauvian, partie au litige à l’occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, par la SCP Gaschignard, Loiseau, Massignon, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le 25 octobre 2023 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Poulard pour les requérants, Me David Gaschignard, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour la commune de Sauvian, et M. Benoît Camguilhem, désigné par la Première ministre, à l’audience publique du 15 novembre 2023 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Le paragraphe II de l’article 233 de la loi du 22 août 2021 mentionnée ci-dessus prévoit :

« Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validées les décisions de préemption prises entre le 1^{er} janvier 2016 et l’entrée en vigueur du présent article, en tant que leur légalité est ou serait contestée par un moyen tiré de l’abrogation de l’article L. 142-12 du code de l’urbanisme par l’ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l’urbanisme ».

2. Les requérants soutiennent que, en validant les décisions de préemption prises dans les zones créées par les préfets au titre de la

législation sur les périmètres sensibles, alors qu'elles étaient dépourvues de base légale depuis le 1^{er} janvier 2016 du fait de l'abrogation de l'article L. 142-12 du code de l'urbanisme, ces dispositions méconnaîtraient les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Au soutien de ce grief, ils font valoir que cette validation, qui porterait sur un petit nombre de décisions et ne serait pas justifiée par des risques juridiques, financiers et fonciers, ne répondrait à aucun motif impérieux d'intérêt général.

3. Selon eux, ces dispositions, qui priveraient d'effet les ventes conclues au titre de la rétrocession des biens irrégulièrement préemptés, méconnaîtraient également le droit de propriété et le droit au maintien des conventions légalement conclues.

– Sur le fond :

4. Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il résulte de cette disposition que si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. En outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie.

5. En vertu de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure à la loi du 18 juillet 1985 mentionnée ci-dessus, le préfet était chargé de déterminer, à l'intérieur de périmètres sensibles qu'il délimitait, des zones dans lesquelles le département pouvait exercer un droit de préemption en vue de la protection des sites et des paysages. La loi du 18 juillet 1985, qui a confié au département la compétence en matière de protection des espaces naturels sensibles, a transféré au département la possibilité de créer lui-même des zones dans lesquelles exercer, à ce titre, un droit de préemption.

6. Afin d'assurer la transition entre ces deux régimes, l'article L. 142-12 du même code prévoyait que le droit de préemption du département pouvait s'exercer dans les zones auparavant déterminées par les préfets.

7. Or, ces dispositions ont été abrogées à compter du 1^{er} janvier 2016 par l'ordonnance du 23 septembre 2015 mentionnée ci-dessus qui a procédé à la recodification des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux espaces naturels sensibles.

8. Il s'ensuit que, comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis du 29 juillet 2020 mentionné ci-dessus, depuis cette date, le droit de préemption confié aux départements dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de protection des espaces naturels sensibles n'est plus applicable dans les zones de préemption qui avaient été créées par les préfets au titre de la législation sur les périmètres sensibles, sauf à ce que le département les ait incluses dans les zones de préemption qu'il a lui-même créées au titre des espaces naturels sensibles.

9. Les dispositions contestées prévoient que, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les décisions de préemption prises entre le 1^{er} janvier 2016 et l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021 sont validées en tant que leur légalité est ou serait contestée par un moyen tiré de l'abrogation de l'article L. 142-12 du code de l'urbanisme par l'ordonnance du 23 septembre 2015.

10. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 22 août 2021 que, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu prévenir les conséquences financières, foncières et environnementales susceptibles de résulter tant de l'annulation par les juridictions administratives des décisions de préemption privées de base légale que de la rétrocession des biens irrégulièrement préemptés.

11. Toutefois, d'une part, eu égard au faible nombre de décisions de préemption qui, n'étant pas devenues définitives, font ou sont susceptibles de faire l'objet d'un recours, le risque qu'un contentieux important résulte de la contestation de ces décisions n'est pas établi.

12. D'autre part, en cas de rétrocession du bien irrégulièrement préempté, la personne titulaire du droit de préemption reçoit le versement d'un prix de rétrocession. Par ailleurs, si sa responsabilité est susceptible d'être recherchée, il appartient toutefois à la partie lésée de prouver un

préjudice direct et certain. Par suite, l'existence d'un risque financier important pour les personnes publiques concernées n'est pas établie.

13. En outre, selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, lorsque le juge administratif se prononce sur les conséquences de l'annulation de la décision de préemption, il lui appartient de s'assurer que le rétablissement de la situation initiale ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général s'attachant à la préservation et à la mise en valeur de sites remarquables.

14. Il résulte de tout ce qui précède qu'aucun motif impérieux d'intérêt général ne justifie l'atteinte portée au droit des justiciables de se prévaloir du moyen tiré de l'abrogation des dispositions de l'article L. 142-12 du code de l'urbanisme afin d'obtenir l'annulation de décisions de préemption privées de base légale.

15. Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

16. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : *« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause »*. En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières.

17. En l'espèce, aucun motif ne justifie de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité. Celle-ci intervient donc à compter de

la date de publication de la présente décision. Elle est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Le paragraphe II de l'article 233 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets est contraire à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 17 de cette décision.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 23 novembre 2023, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 24 novembre 2023.