

**CONSEIL D'ETAT**  
statuant  
au contentieux

HH

**N° 464315**

---

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

GFA JOURDAIN PUGIBET  
et autres

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Agnès Pic  
Rapporteuse

---

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies)

M. Mathieu Le Coq  
Rapporteur public

---

Sur le rapport de la 1<sup>ère</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 18 septembre 2023  
Décision du 25 septembre 2023

---

Vu la procédure suivante :

Par un mémoire, enregistré le 27 juin 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, le groupement foncier agricole (GFA) Jourdain Pugibet, Mme Sophie P et M. Vincent P demandent au Conseil d'État, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de leur pourvoi tendant à l'annulation de l'arrêt n<sup>os</sup> 21MA00218, 21MA04410 de la cour administrative d'appel de Marseille du 21 mars 2022, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du 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.

Ils soutiennent que ces dispositions, applicables au litige, méconnaissent, d'une part, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en ce qu'elles ont pour objet de valider rétroactivement, sans motif impérieux d'intérêt général le justifiant, des décisions de préemption dont la légalité 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, d'autre part, le droit de propriété garanti par l'article 17 de cette Déclaration, en ce qu'elles privent de la propriété du bien l'acquéreur évincé qui a accepté une proposition de rétrocession avant l'annulation du jugement portant injonction de rétrocession, enfin, l'article 4 de cette Déclaration, en ce qu'elles portent atteinte, dans cette même hypothèse, à une convention légalement formée entre l'autorité qui a préempté et l'acquéreur évincé.

Par un mémoire, enregistré le 10 août 2023, la commune de Sauvian conclut à ce que la question de constitutionnalité ne soit pas renvoyée au Conseil constitutionnel et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les conditions posées par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies, dès lors que la question n'est pas nouvelle et ne présente pas de caractère sérieux.

Par un mémoire, enregistré le 30 août 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut à ce que la question de constitutionnalité ne soit pas renvoyée au Conseil constitutionnel. Il soutient que les conditions posées par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies, dès lors que la question n'est pas nouvelle et ne présente pas de caractère sérieux.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 ;
- la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 ;
- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;
- l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Agnès Pic, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Mathieu Le Coq, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Ohl, Vexliard, avocat du groupement foncier agricole Jourdain Pugibet, de Mme Sophie P et de M. Vincent P et à la SCP Gaschignard, Loiseau, Massignon, avocat de la commune de Sauvian ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Le moyen tiré de ce*

*qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...)* ». Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

Sur le cadre du litige :

2. En application des articles L. 142-1 et L. 142-4 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction antérieure à la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, des périmètres sensibles pouvaient, après avis du conseil général et des communes concernées, être délimités par le préfet dans les départements inscrits sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat. Il appartenait au préfet d'arrêter les mesures nécessaires à la protection des sites et des paysages compris dans ces périmètres sensibles et d'y créer des zones de préemption au profit du département et, si celui-ci ne l'exerçait pas, au profit des communes.

3. La loi du 18 juillet 1985 a modifié les articles L. 142-1 et suivants du code de l'urbanisme organisant le régime de protection des périmètres sensibles en confiant au département la compétence pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles. L'article L. 142-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de cette loi, prévoyait que, pour la mise en œuvre de cette politique, le conseil général pouvait créer des zones de préemption à compter du 1<sup>er</sup> juin 1987. Le huitième alinéa de l'article L. 142-12 du même code relatif à l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions disposait que : « (...) *Le droit de préemption prévu à l'article L. 142-3 dans sa rédaction issue de la loi (...) s'applique dès l'entrée en vigueur du présent chapitre à l'intérieur des zones de préemption délimitées en application de l'article L. 142-1 dans sa rédaction antérieure (...)* ».

4. Sur le fondement de l'article 171 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui a autorisé le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction du livre Ier du code de l'urbanisme, l'ordonnance du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, ratifiée par l'article 156 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, a recodifié les dispositions relatives aux espaces naturels sensibles, d'une part, aux articles L. 113-8 et suivants pour les dispositions relatives à la politique départementale de protection des espaces naturels sensibles, et, d'autre part, aux articles L. 215-1 et suivants pour celles relatives au droit de préemption dans ces espaces. Cette ordonnance a abrogé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure, sans reprendre les dispositions de l'ancien article L. 142-12.

5. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a relevé, par un avis rendu le 29 juillet 2020 sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, il résulte de ces dispositions que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le droit de préemption prévu aux articles L. 215-1 et suivants du code de l'urbanisme n'était plus applicable dans les zones de préemption créées par les préfets au titre de la législation sur les périmètres sensibles avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1985, sauf à ce que le département les ait incluses depuis dans les zones de préemption qu'il a lui-même créées au titre des espaces naturels sensibles.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

6. Le II de l'article 233 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dispose que : « Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validées les décisions de préemption prises entre le 1<sup>er</sup> 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 Ier du code de l'urbanisme ».

7. Ces dispositions du II de l'article 233 de la loi du 22 août 2021 sont applicables au litige au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision rendue par le Conseil constitutionnel. Alors qu'il ressort des éléments versés au dossier du Conseil d'Etat dans le cadre de l'instruction de la présente question prioritaire de constitutionnalité qu'à la date d'entrée en vigueur de l'article 233 de la loi du 22 août 2021 un très petit nombre de décisions de préemption prises entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 25 août 2021 portant sur des biens situés dans une zone de préemption créée avant le 1<sup>er</sup> juin 1987 n'étaient pas devenues définitives, le moyen tiré de ce que les dispositions de validation en litige portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, en particulier méconnaissent l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen faute d'être justifiées par un motif impérieux d'intérêt général, soulève une question présentant un caractère sérieux.

8. Il y a lieu, dès lors, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

9. La présente décision se bornant à statuer sur le renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel sans se prononcer sur le litige, les conclusions de la commune de Sauvian présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées au stade de la présente décision.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La question de la conformité à la Constitution des dispositions du II de l'article 233 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 est renvoyée au Conseil constitutionnel.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur le pourvoi du groupement foncier agricole Jourdain Pugibet et autres jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel ait tranché la question ainsi soulevée.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Sauvian présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au groupement foncier agricole Jourdain Pugibet, premier dénommé, pour l'ensemble des requérants, et à la commune de Sauvian.

Copie en sera adressée à la Première ministre et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Délibéré à l'issue de la séance du 18 septembre 2023 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Maud Vialettes, Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, Mme Anne Lazar Sury, M. Jean-Dominique Langlais, M. Alban de Nervaux, M. Jérôme Marchand-Arvier, conseillers d'Etat et Mme Agnès Pic, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 25 septembre 2023.

Le président :  
Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :  
Signé : Mme Agnès Pic

Le secrétaire :  
Signé : M. Hervé Herber

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :