

**REPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
DIRECTION DE L'ESPACE RURAL ET DE LA FORÊT**

Sous- Direction de l'Aménagement
et de la Gestion de l'Espace Rural
Bureau de l'Aménagement de l'Espace Rural
19, Avenue du Maine
75732 PARIS CEDEX 15
Tél. : 01.49.55.54.78

CIRCULAIRE

DERF/SDAGER/C2000-3019

DATE : 31 JUILLET 2000

Classement :

LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

à

MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS

OBJET : Rôle de l'Etat dans la conduite des opérations d'aménagement foncier.

PLAN DE DIFFUSION

Pour exécution

- MM. les Préfets de région
- MM. les Préfets de département
- MM. les Directeurs régionaux
de l'agriculture et de la forêt
- MM. les Directeurs départementaux
de l'agriculture et de la forêt
- MM. les Présidents des conseils généraux

Pour information

- Direction de l'espace rural et de la forêt
- Direction générale de l'administration
- Conseil général du G.R.E.F.
- E.N.G.R.E.F.

L'aménagement foncier rural fait l'objet du titre II du livre premier (nouveau) du code rural.

Depuis les lois de décentralisation, en date du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983, les opérations d'aménagement foncier sont financées par le département. L'article L.121-15 du code rural précise « *le département engage et règle les dépenses relatives aux opérations d'aménagement foncier ;* ». L'article L.121-1 précise, quant à lui, qu'elles « *sont conduites, sous la responsabilité de l'Etat, par des commissions d'aménagement foncier...* ».

Les actes administratifs qui découlent des opérations d'aménagement foncier rural sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant les juridictions administratives.

La responsabilité de l'Etat est engagée par les arrêtés préfectoraux :

- celui qui « *ouvre* » l'opération d'aménagement foncier dans un périmètre donné et qu'il fixe, dit « *arrêté de périmètre* ».
- et celui qui valide le plan d'attribution approuvé par le commission départementale et autorise la réalisation des travaux connexes, dit « *arrêté de clôture* ».

L'Etat assure par un agent de la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt, le secrétariat des commissions :

- commission communale (article R 121-4 du code rural),
- et commission départementale (article R 121-10 du code rural).

Ce rôle de secrétariat permet au représentant de l'Etat de veiller au respect du cadre juridique de l'aménagement foncier.

La commission nationale, quant à elle, a son siège au ministère de l'agriculture qui en assure également le secrétariat (article R.121-14 du code rural).

Le Président du Conseil Général désigne un technicien qui appuie les travaux de la commission communale, avec lequel il conclut un marché, en application des dispositions de l'article L 121-16. Pour les principaux modes d'aménagement, ce technicien est choisi sur la liste des géomètres agréés établie par le ministère de l'agriculture. Le contrôle de légalité des marchés exercé par le préfet et l'agrément des géomètres par le ministre de l'agriculture, garantissent la compétence du géomètre désigné. Les fautes commises par le géomètre, au cours des opérations de remembrement, engagent la responsabilité de l'Etat, envers les propriétaires (Cour administrative d'appel de Nantes : 24 mars 1999, ministre de l'agriculture c/ M. Patrick HENNEBERT)

Dans le cas où des travaux connexes à un remembrement sont envisagés et où une association foncière est créée, celle-ci, en application de l'article L.133-1 du code rural, a le statut d'association syndicale, régie par la loi du 21 juin 1865 ; de ce fait, elle est sous la tutelle du préfet.

Enfin, l'Etat (représenté par le préfet) produit des mémoires en défense devant les tribunaux administratifs. Le bureau de l'aménagement de l'espace rural (DERF/ SDAGER) a, quant à lui, compétence pour défendre l'Etat devant les cours administratives d'appel et pour faire appel des décisions prises par les tribunaux administratifs. (Cf. les circulaires DERF/SDAFHA N° 3019 et C97-302 respectivement en date du 20 novembre 1995 et du 24 octobre 1997, relatives à l'organisation du contentieux administratif de l'aménagement foncier).

La présente circulaire a pour objet de vous rappeler les procédures à suivre sur les points susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat :

- **les arrêtés préfectoraux.**
- **le secrétariat des commissions communales et commissions départementales d'aménagement foncier.**
- **la défense de l'Etat et le respect des droits de la défense.**
- **la tutelle de l'association foncière de remembrement.**

1) Les arrêtés préfectoraux

Pendant le déroulement d'une opération d'aménagement foncier, le Préfet prend plusieurs arrêtés:

- de création des commissions communale et départementale d'aménagement foncier,
- de nomination des membres des commissions communale et départementale,
- de protection de certains espaces boisés,
- de fixation du périmètre et du choix du mode d'aménagement,
- de clôture des opérations,
- d'envoi en possession provisoire.

Ces arrêtés ne sont opposables que s'ils ont été publiés au recueil des actes administratifs du département.

Les arrêtés fixant le périmètre de l'opération puis la clôture de celle-ci, doivent retenir particulièrement votre attention puisqu'ils font l'objet de quatre formalités de publication dont celle au Journal officiel, en application de l'article R.121-25.

Seul l'accomplissement de toutes ces publications fait courir le délai de deux mois pendant lequel il est possible de déférer ces arrêtés à la censure des tribunaux administratifs : **il est donc important de transmettre ces arrêtés au ministère de l'agriculture et de la pêche (DERF/SDAGER), dès leur signature.**

1.1.) Arrêté dit « périmètre » (prévu à l'article L.121-14)

1.1.1.) Au-delà du délai de deux mois à compter de sa publication au Journal officiel, la légalité de l'arrêté périmètre, qui n'est pas un acte réglementaire, ne peut plus être discutée par voie d'exception. Il est devenu définitif.

1.1.2.) Cet arrêté est pris, après avis de la commission communale, de la commission départementale et du conseil général (article L.121-14), sous le visa de son président. Mais, en application de l'article 24 de la loi du 2 mars 1982 « *Le conseil général peut déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions au bureau à l'exception de celles visées aux articles 50 à 52 (qui ne visent pas le remembrement)* » (CE : 29 décembre 1995, GOURIOU et autres).

1.1.3.) Le choix du périmètre a des conséquences importantes sur l'efficacité de l'aménagement, mais aussi sur la répartition du coût des travaux connexes.

Il ne peut être fait grief à cet arrêté d'inclure dans le périmètre d'une opération de remembrement des zones boisées, même contre l'avis du conseil général (CE : 3 juin 1998, Association pour la protection de la colline des châtaigniers et du bocage).

En particulier, il ne peut être contesté l'inclusion dans le périmètre de parcelles du fait que leur situation les empêcherait de bénéficier du remembrement car « *il ne saurait être préjugé des améliorations qu'est susceptible d'apporter le remembrement aux conditions d'exploitation desdites parcelles* » (CE : 4 novembre 1996, M. MENNE).

1.1.4.) En application de l'article L.121-19, 2^{ème} alinéa, cet arrêté fixe la liste des travaux dont la préparation et l'exécution sont interdites jusqu'à la date de clôture des opérations.

Les dispositions de l'article L.121-19 font partie d'une section 5 intitulée « *dispositions conservatoires et clôture des opérations* ». Elles ont pour but de conserver la situation au moment de la prise de décision prévue à l'article L.121-14.

Les travaux qui peuvent être interdits sont ceux qui changeraient l'utilisation du sol. Les travaux préparatoires aux constructions, et non les constructions elles-mêmes, peuvent donc être interdits. Un maire ne peut d'ailleurs pas s'appuyer sur un arrêté périmètre pour refuser un permis de construire (du fait du principe de l'indépendance des législations, code rural et code de l'urbanisme). S'il est conduit à octroyer un permis de construire postérieurement à l'arrêté périmètre, les travaux préparatoires à la construction ne pourront commencer.

1.1.5.) L'annulation par le juge administratif de l'arrêté « périmètre » ordonnant l'opération entraîne de facto l'annulation de l'arrêté de clôture.

1.1.6.) Si l'annulation de l'arrêté périmètre, comme de toute décision administrative, fait que cette décision est censée n'avoir jamais existé, l'obligation d'exécuter l'autorité de la chose jugée par un jugement devenu définitif rend nécessaire l'intervention d'une nouvelle décision administrative.

Donc, à l'issue de l'annulation d'un arrêté périmètre, l'Etat doit reprendre, pour l'ensemble des propriétaires du périmètre, l'opération d'aménagement. ainsi, un nouvel arrêté préfectoral ordonnant l'opération doit être pris après avis de la commission communale, de la commission départementale, du Conseil Général, puis l'opération se déroule dans les formes légales jusqu'à l'arrêté de clôture.

En cas d'annulation de l'arrêté périmètre, l'arrêté de clôture en résultant n'a plus de base légale. Néanmoins, les attributaires demeurent en possession des parcelles ayant fait l'objet du transfert contenu dans l'arrêté de clôture et enregistré aux hypothèques ; ils le resteront, sauf publication contraire, jusqu'à l'intervention d'un nouvel arrêté de clôture.

Il convient d'être particulièrement vigilant sur l'absence éventuelle de reprise de l'opération. Dans ce cas, les propriétaires apporteurs peuvent, en effet, exiger d'être rétablis dans leurs anciens droits réels, sous le contrôle du juge judiciaire. **Cette situation souligne l'importance fondamentale de l'arrêté périmètre.**

1.1.7.) Pour l'application des dispositions de la loi sur l'eau, si l'avis préalable à l'enquête publique concernant le choix du mode d'aménagement foncier et la détermination du périmètre était antérieur au 4 janvier 1995, la procédure conduisant à la clôture des opérations n'avait pas à tenir compte des dispositions de l'article 10 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, et l'arrêté de clôture tenait lieu d'autorisation des travaux au titre de ces dispositions comme le précise l'article 17 du décret n° 9588 du 27 janvier 1995.

Cet arrêté de clôture pouvait être pris sans que les travaux soient soumis à une enquête spécifique au titre de la loi sur l'eau. (Cour administrative d'appel de Nantes : 3 février 1999, ministre de l'agriculture c/Association « Eau et Rivières de Bretagne ».)

1.1.8.) Le périmètre de l'aménagement foncier peut être modifié en application du 3^{ème} alinéa de l'article L.121-14.

Le 1^{er} et le 2^{ème} alinéa de l'article L.121-14 concernent la procédure à l'issue de laquelle *« le préfet ordonne les opérations et fixe le ou les périmètres d'aménagement foncier correspondant. »* Il appartient donc au préfet et au seul préfet de modifier le périmètre, grâce à un nouvel arrêté, au vu de ces dispositions. Le président de la commission départementale ou nationale ne peuvent se substituer à lui (CE : 14 avril 1999, M. et Mme MACHARD).

La procédure suivant laquelle le préfet peut modifier l'arrêté fixant le périmètre relève de deux situations distinctes à la lecture du 3^{ème} alinéa de l'article L.121-14 :

- L'arrêté périmètre est modifié avant la date de l'arrêté de clôture. La première phrase du 1^{er} alinéa précise que le nouvel arrêté doit être pris dans les formes dans lesquelles l'arrêté initial a été pris. Le nouvel arrêté doit donc être précédé d'une enquête publique, et d'une consultation de la commission départementale ainsi que du Conseil Général (CE : 29 avril 1998, M. et Mme DEPLAT).

- L'arrêté périmètre est modifié à la suite d'une annulation par le juge administratif d'une décision de la commission départementale ou nationale (c'est à dire en principe après la clôture de l'opération). La 2^{ème} phrase du 3^{ème} alinéa qui envisage ce cas, n'impose pas au préfet le respect de la forme dans laquelle l'arrêté initial a été pris, si la portée de la modification de l'arrêté périmètre découle de l'application de l'autorité de la chose jugée. Sauf dans ce cas particulier, il soumettra à enquête publique sa nouvelle proposition de périmètre et recueillera l'avis de la commission communale, départementale et du Conseil Général (CE : 14 avril 1999, Mme BILLIET).

Il va de soi que si l'arrêté périmètre est annulé par le juge administratif, il est réputé ne pas avoir existé, donc un nouvel arrêté devra être pris selon la procédure légale.

Si l'avis préalable à la mise à l'enquête d'un arrêté modificatif du périmètre est postérieure au 4 janvier 1995, les dispositions de la loi sur l'eau sont applicables conformément aux dispositions du livre 1^{er} du code rural (résultant des dispositions introduites par le décret du 27 janvier 1995), sur l'ensemble du périmètre ainsi modifié. **Aussi, convient-il d'éviter de telles modifications.**

1.2.) Arrêté de clôture

En application de l'article R.121-29, le préfet ne peut prendre un arrêté de clôture que si aucune réclamation n'a été introduite devant la commission départementale ou dans le cas contraire, au vu du plan approuvé par la commission départementale, suite à la décision rendue par celle-ci, sur les réclamations dont elle a été saisie.

La jurisprudence en déduit que, lorsqu'une décision de la commission départementale a été annulée par le juge de l'excès de pouvoir, avant que la clôture ait été prononcée, le plan de remembrement n'est pas définitif et cette circonstance fait obstacle à ce que le préfet ordonne la clôture des opérations et le dépôt du plan en mairie (CE : 17 décembre 1990, ministre de l'agriculture c/ VELY, publiée au recueil LEBON)

Lorsque l'annulation d'une décision de la commission départementale intervient après la clôture, celle-ci n'a d'effet qu'à l'égard du propriétaire qui a obtenu l'annulation de la décision le concernant. L'article R.121-30 fait alors obligation au préfet de prendre un arrêté de clôture modificatif, prenant en compte la nouvelle décision de la commission départementale ou de la commission nationale rendue pour tenir compte de l'autorité de la chose jugée. **Cet arrêté modificatif ne fait pas l'objet d'aucune procédure préalable autre que cette nouvelle décision.**

Pendant l'intervalle de temps séparant l'annulation de la décision de la commission départementale ou nationale et cet affichage en mairie, le requérant concerné reste le gardien de son attribution initiale en application de l'article L.121-12 et doit conserver l'assolement en vigueur au moment où la décision d'annulation lui a été notifiée.

L'annulation d'un arrêté de clôture vaut alors pour l'ensemble des propriétaires inclus dans le périmètre. Cependant, ceux-ci restent gardien de leur attribution initiale jusqu'à l'intervention d'un nouvel arrêté.

L'arrêté de clôture ne peut être contesté qu'à raison de ses vices propres ou d'un défaut de conformité du plan déposé en mairie avec le plan définitivement établi par les commissions. Par suite, les moyens relatifs à des illégalités dont seraient entachées les opérations doivent être écartés (CE : 14 décembre 1998, Mme ORTIOU).

1.3.) Arrêté d'envoi en possession

A la demande de la commission communale, et sur proposition de la commission départementale, avant que cette dernière ne statue sur les réclamations dont elle est saisie, le préfet peut prendre un arrêté d'envoi en possession provisoire, en application des dispositions de l'article L.123-10. Cet arrêté publié en mairie et notifié aux intéressés peut fixer, pour tenir compte des natures de cultures et des habitudes locales, une date de prise de possession postérieure à la date de transfert de propriété résultant de la clôture des opérations de remembrement. (CE : 20 octobre 1997, WANNER). Toutefois ce décalage dans la jouissance du bien doit être de courte durée, de façon à réduire la restriction des droits du nouveau propriétaire qui en découle.

2) Le rôle du secrétaire des commissions

Le secrétaire des commissions communale et départementale, n'étant pas membre de ces commissions, ne peut participer à leurs prises de décisions; en effet, il ne peut être à la fois secrétaire et membre délibérant d'une commission.

En tant que secrétaire, il doit alerter :

- d'une part, les membres de ces commissions sur l'illégalité d'une décision envisagée,
- et d'autre part, le préfet qui est compétent pour contester les décisions de la commission communale et de la commission départementale, respectivement devant la commission départementale et devant la juridiction administrative de première instance.

Le secrétaire doit attirer l'attention des commissions tant sur la motivation de leurs décisions que sur la procédure suivie.

En déterminant l'emplacement, la forme et le nombre des parcelles, les commissions exercent un pouvoir souverain qui n'est pas susceptible d'être discuté devant le juge de l'excès de pouvoir ; à moins que leurs appréciations ne soient fondées sur une erreur de droit ou de fait, sur des faits inexactement qualifiés, ou ne soient entachées de détournement de pouvoir.

Les commissions sont souveraines pour prendre leurs décisions. Celles-ci doivent cependant être justifiées et motivées, notamment lorsqu'il est fait usage des dérogations prévues par le code rural, à l'application d'une règle générale. Il en est ainsi, notamment, des dérogations prévues à l'article L.123-1, aux articles L.123-2 et L.123-3, et à l'article L.123-4 qui, pour être appliqués par les commissions, supposent obligatoirement l'existence préalable d'un accord explicite et écrit des personnes concernées.

Il en est de même quand les dispositions législatives imposent aux commissions de justifier une dérogation. C'est ainsi que la Cour administrative d'appel de Nancy a sanctionné (5 mars 1998, ministère de l'agriculture c/époux THERON) l'augmentation de la distance moyenne pondérée - ce qui constitue une aggravation des conditions d'exploitation visée à l'article L.123-1- sans que cette augmentation ait été rendue nécessaire par le regroupement des parcelles d'apport.

En outre, en application de l'article L.121-11 du code rural, les décisions de la commission départementale se substituent à celles de la commission communale.

Il en résulte que :

- les irrégularités dont sont entachées les décisions de la commission communale ne peuvent être retenues à l'appui de l'excès de pouvoir dont se serait rendue coupable la commission départementale : par exemple l'irrégularité de la composition de la commission communale d'aménagement foncier est inopérante.

Par contre les illégalités pouvant se rattacher à l'exercice des compétences de la commission communale et qui consistent en une méconnaissance des prescriptions législatives et réglementaires que la commission départementale est elle-même tenue d'observer, ne sont pas susceptibles d'être couvertes par la décision de la commission départementale : par exemple, l'absence du mémoire justificatif des échanges proposés, du programme des travaux connexes, de piquetage des nouvelles parcelles lors de l'enquête projet.

- Inversement l'annulation de la décision d'une commission départementale n'entraîne pas celle des actes qui ont été élaborés par la commission communale.

Dès lors, pour prendre une nouvelle décision en application de l'autorité de la chose jugée, la commission départementale n'a pas l'obligation de consulter la commission communale.

2.1.) la commission communale

Lorsque la commission communale statue sur les réclamations dont elle est saisie sur le projet de remembrement, un vice de composition n'est pas de nature à entacher d'illégalité les opérations, la décision de la commission départementale d'aménagement foncier se substituant à la décision de la commission communale. En revanche, si un vice de composition entache l'avis de la commission communale se prononçant sur le mode d'aménagement et le périmètre, ce vice est de nature à entraîner l'annulation de l'arrêté préfectoral ordonnant l'opération (CE : 14 juin 1989, ministre de l'agriculture c/ TARDY). **En conséquence, il est convient d'être particulièrement attentif à la désignation et à l'élection des membres de la commission communale (ou départementale).**

La commission communale a son siège à la mairie comme le précise l'article R.121-4, ce qui n'exclut pas que le président de cette commission fixe un autre lieu de réunion que la mairie, dans la convocation adressée aux membres de la commission.

En application de l'article R.121-1 du code rural, un suppléant du juge d'instance « *désigné dans les conditions prévues par le code de l'organisation judiciaire* » peut présider la commission communale. Ainsi, le président de cette commission peut être un magistrat honoraire de même rang (article R.771-1 du code de l'organisation judiciaire) ou un suppléant du juge d'instance choisi parmi les anciens suppléants non rétribués du juge de paix, les auxiliaires de justice ou les personnalités locales compte tenu de leurs compétences et de leur impartialité et à condition qu'elles ne soient pas pourvues d'un mandat électif (art. R.323-3 du code de l'organisation judiciaire).

2.2.) la commission départementale

Un membre de la commission départementale qui possède des biens dans le périmètre de l'aménagement, ne peut participer aux travaux de cette commission relatifs à cette opération. Par contre, le Conseil d'Etat a estimé (CE : 30 juillet 1997, Mme JUNCAS) que le simple lien de parenté avec un membre de la commission communale ou le fait d'habiter sur le territoire de la commune concernée, n'entachaient pas d'irrégularité la composition de la commission départementale.

En application de l'article L.121-10, la commission départementale a qualité pour modifier les décisions de la commission communale qui lui sont déférées et elle doit prendre une nouvelle décision, lorsque l'une de ses décisions a été annulée par une juridiction administrative.

La commission départementale doit statuer par une seule décision sur toutes les réclamations relatives au projet d'une opération, après avoir procédé à l'instruction des réclamations, dans les formes qu'elle détermine (article R.121-12). La convocation adressée aux propriétaires en vue de leur audition par la commission départementale, doit leur parvenir suffisamment tôt pour que les droits de la défense soient préservés. Or, compte tenu du nombre de propriétaires convoqués par la commission, plusieurs séances peuvent être nécessaires pour instruire toutes les réclamations. Sa décision n'est légale que si tous les membres de la commission qui participent à la décision, sont présents lors de l'audition des requérants.

Lorsqu'une juridiction administrative annule une décision de la commission départementale, l'exécution de la chose jugée nécessite un nouvel examen de la réclamation : la nouvelle décision ne peut donc se contenter de confirmer la décision annulée. Cette règle évidente mérite d'être rappelée, puisque son non-respect a valu à l'Etat la condamnation à reprendre, sous astreinte, une nouvelle décision respectant l'autorité de la chose jugée (CE : 19 mars 1997, Consorts LECHENE).

Pour reprendre une nouvelle décision, elle dispose d'un an « à compter de la date à laquelle cette annulation est devenue définitive », c'est à dire deux mois à compter de la notification de la décision de la juridiction administrative saisie en dernier ressort. En conséquence, la commission départementale est tenue d'attendre que la Cour administrative d'appel ait statué sur l'appel, formulé devant elle, d'un jugement de tribunal administratif qui prononce l'annulation d'une de ses décisions (CE : 15 octobre 1982, PETIT). Cependant la notification de cette décision peut intervenir hors du délai d'un an (CE : 29 juillet 1998, LEMETAYER) puisque le code rural ne donne pas de délai de notification.

L'agent de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt qui assure le secrétariat de la commission départementale ne peut prendre de décision au lieu et place de cette dernière même pour autoriser les divisions de parcelles, après la clôture de l'opération. Il en est de même du géomètre chargé de l'élaboration du projet qui, en outre, contrairement au secrétaire de la commission, ne peut pas assister aux délibérations au cours desquelles il est statué sur les réclamations (Cour administrative d'appel de Bordeaux : 16 décembre 1997, MM. BOSC). **Le procès verbal de la décision devra donc contenir la formule « le géomètre s'étant retiré, la commission ... ».**

Il doit être tenu procès verbal des dires des intéressés, c'est à dire des observations nouvelles et orales venant compléter la réclamation écrite des requérants, ou des observations énoncées par une personne convoquée par la commission.

Rappelons enfin que la décision de la commission départementale ayant un caractère indivisible en tant qu'elle concerne l'ensemble des biens d'un même propriétaire, il ne peut en être prononcé l'annulation partielle.

Lorsque le périmètre d'aménagement foncier s'étend sur plusieurs départements, les compétences attribuées à la commission départementale sont exercées par la commission départementale où se trouve la plus grande étendue de terrains concernés par l'opération (CE : 26 février 1997, groupement foncier agricole de la Baume, publié au recueil LEBON).

2.3.) Saisine et rôle de la commission nationale

La commission départementale n'est pas dessaisie automatiquement, au profit de la commission nationale, à l'issue du délai d'un an prévu à l'article L.121-10 puisque, depuis l'intervention de la loi du 31 décembre 1985, la saisine de la commission nationale est facultative (CE : 17 juin 1998, ministère de l'agriculture c/. MAILLARD). **Il appartient donc aux intéressés de saisir la commission nationale ou à vous-même de le proposer.**

La commission nationale saisie dans les conditions sus évoquées statue à la place de la commission départementale (article L.121-11 du code rural). Ceci signifie qu'elle doit prendre elle-même l'ensemble des mesures nécessaires à l'exécution de la chose jugée par le juge administratif et ne peut renvoyer le dossier à la commission départementale ou communale (CE : 13 novembre 1996, M. et Mme GAUTIER, Mme LEBRETON). Cependant si la commission nationale estime ne pas pouvoir prendre sa décision, elle peut prononcer alors un délibéré prolongé afin de consulter la commission départementale ou la commission communale sur une solution possible.

La commission nationale doit, en application de l'autorité de la chose jugée, rétablir dans ses droits le requérant, mais pas indemniser le préjudice subi (CE : 30 juillet 1997, M. et Mme POTEL).

En application de l'article L.121-11 du code rural, la commission nationale a la possibilité de décider le versement d'une indemnité à la charge de l'Etat pour rétablir dans ses droits un propriétaire, mais cette indemnisation doit être exceptionnelle. Celle-ci doit donc être motivée et justifiée par l'impossibilité totale ou partielle de procéder à des modifications parcellaires sans bouleverser les conditions d'exploitation des autres propriétaires (CE : 30 juillet 1997, CHESSEL). Le recours à un géomètre est donc généralement nécessaire pour la recherche de solutions : **Il est donc utile que les marchés d'aménagement foncier prévoient une clause de « saisine » du géomètre à la demande du président de la commission nationale.**

Si la commission nationale doit finalement se résoudre à une indemnisation pour rétablir le requérant dans ses droits, la réparation du préjudice créé par l'illégalité de la décision de la commission départementale (par exemple la privation de la jouissance d'une parcelle réattribuable jusqu'à la date de la décision de la commission nationale qui rétablit le requérant dans ses droits), est demandée à l'Etat (ministère de l'agriculture et de la pêche).

3) Défense de l'Etat et droits de la défense

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 21 décembre 1960 (ministre de l'agriculture c/ consorts BLETTERY), a défini le remembrement comme une opération de travaux publics constituant un transfert forcé, réalisé dans un intérêt public, des droits de propriété d'un bien sur un autre bien.

En cas de contentieux, les requérants ne peuvent se prévaloir de l'article 17 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dès lors que les opérations d'aménagement foncier trouvent leur base légale dans les dispositions législatives du code rural (CE : 13 octobre 1995, Mme LE GUENNOU).

Il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la conformité à des dispositions ayant valeur constitutionnelle ou à d'autres dispositions de valeur législative, des règles édictées par les dispositions législatives du code rural (CE : 31 juillet 1996, M. et Mme FELDKIRCHNER).

3.1.) L'objectivité des enquêtes publiques

Quelle que soit l'enquête publique (périmètre, classement, projet), l'objectivité de cette enquête ne peut être garantie si le commissaire enquêteur est propriétaire de terres situées dans le périmètre de remembrement (CE : 21 juillet 1995, VAUTRIN- publié au recueil LEBON).

Ce commissaire enquêteur doit, à l'issue de l'enquête, émettre un avis motivé (article R.121-21 du code rural) : ainsi, en constatant dans son rapport d'enquête que « *l'ensemble de la population n'est pas hostile aux opérations d'aménagement foncier* », il n'émet pas un avis motivé reflétant son opinion.

Pour que l'enquête soit objective, il convient que les études présentées à l'enquête, c'est à dire l'étude d'aménagement lors de l'enquête sur le périmètre et l'étude d'impact lors de l'enquête sur le projet de redistribution, soient « *suffisantes* ». S'agissant de l'étude d'impact le Conseil d'Etat a considéré qu'une étude comportant toutes les rubriques prévues par la réglementation en vigueur ne peut être considérée comme insuffisante (CE : 24 mai 1996, Mme RONDI et CE :13 novembre 1996, Groupe Environnement de la région de FLERS).

Par ailleurs, afin de permettre aux propriétaires de formuler leurs réclamations éventuelles sur le projet de remembrement, un piquetage des attributions est obligatoirement effectué avant l'enquête sur le projet, en application de l'article R.123-8 du code rural. Les propriétaires ne peuvent exiger le bornage des parcelles, lors de la clôture des opérations (CE : 16 avril 1982, GONET)

3.2.) Notification des décisions des commissions d'aménagement foncier

Il n'y a pas de délais pour notifier les décisions des commissions (CE : 31 juillet 1996, M. POMMEREUIL). La notification peut être faite par la mairie du lieux de résidence du propriétaire ou mieux, bien que la procédure soit plus coûteuse pour le département, par lettre recommandée avec accusé de réception.

Si la notification des décisions est impossible, la publication pourra alors jouer un rôle identique, c'est à dire celui d'ouvrir les délais de recours pour contester ces décisions.

3.3.) Convocation des requérants et des « tiers touchés » devant les commissions

En application de l'article R 121-11, cette convocation concerne les personnes que la commission départementale juge devoir entendre ainsi que celles qui ont explicitement demandé à être entendues à l'appui de leurs observations et réclamations sur les décisions de la commission communale.

Les personnes que la commission départementale doit entendre à peine de procédure irrégulière, sont les « *tiers touchés* », c'est à dire ceux qui sont concernés par les modifications du projet envisagées par la commission départementale et ce, afin qu'ils soient en mesure de présenter leurs observations (CE : 15 septembre 1995 Mme RINCEL).

La convocation des personnes qui l'ont souhaité ainsi que celle des « *tiers touchés* » doit leur parvenir suffisamment tôt et contenir une indication sommaire des modifications envisagées de leurs attributions afin que ces personnes soient en état de présenter leurs observations. Mais cette convocation doit aussi mentionner que l'intéressé peut se faire représenter par un avocat, un avoué ou toute autre personne dûment mandatée (R.121-17).

3.4.) Recours contentieux

En première instance, l'Etat est représenté par le préfet. A ce titre, en tant que défendeur, il présente ses observations sur la requête du requérant. S'il ne présente pas d'observations dans le délai qui lui est imparti par le tribunal administratif, il est réputé avoir acquiescé aux faits exposés dans les mémoires du requérant (CE : 14 décembre 1998, M. et Mme LAURENT) : **il convient d'être attentif à ne pas dépasser ce délai, afin d'éviter la forclusion.**

Si devant les commissions communales et départementales, les personnes intéressées peuvent se faire représenter par toute personne de leur choix, notamment par leur fermier (article R.121-17), la représentation devant un tribunal administratif ou une Cour administrative d'appel est régie par les articles R.108 et R.116 du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Deux cas sont à considérer :

- si les conclusions de la demande tendent au paiement d'une somme d'argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant, la requête introductive d'instance et les mémoires doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, soit par un avoué en exercice dans le ressort du tribunal administratif intéressé.

- dans les autres cas, la requête et les mémoires peuvent aussi être signés par leur auteur (Cour administrative d'appel de Nantes : 30 décembre 1998, M. Gérard LANZARD).

De plus, lorsqu'une requête est signée par plusieurs personnes physiques ou morales, elle doit contenir la désignation, parmi les requérants, d'un mandataire unique et ce sous peine d'irrecevabilité (CE : 26 juin 1995, Mme LIMOUZIN et autres).

3.4.1.) Intérêt à agir

Un propriétaire ne peut tirer argument de la situation plus favorable réservée à autrui. (CE 18 janvier 1991 EINRICK).

Cependant un requérant qui a des attributions conformes aux dispositions des articles L.123-1 à L.123-4 du code rural est recevable, au soutien de ses conclusions, à invoquer l'attribution à un autre propriétaire de biens qui figuraient dans ses apports lorsque cette attribution est entachée d'illégalité (Cour administrative d'appel de Nantes : 7 avril 1999, ministre de l'agriculture c/M. ERNAULT de MOULINS).

Ne peut interjeter appel du jugement rendu sur un recours que la personne qui avait eu qualité pour introduire elle-même le recours ou à défaut d'intervention de sa part, pour former tierce opposition contre le jugement faisant droit au recours (CE : 24 avril 1981, DUCRET).

En conséquence, un attributaire n'est pas recevable à faire appel d'un jugement du tribunal administratif ayant annulé la décision de la commission départementale concernant son attribution (CE : 28 février 1996, Mme LEGER).

Par ailleurs, n'est pas recevable un appel dirigé contre un jugement qui, par son dispositif, fait intégralement droit aux conclusions de la demande présentée par l'appelant en première instance (CE : 26 février 1996, DAUMARD) : l'intérêt à faire appel d'un jugement s'apprécie par rapport à son dispositif et non à ses motifs (CE : 11 mars 1996, M. et Mme RIBSTEIN).

L'Etat ne doit pas faire systématiquement appel ou cassation des décisions de la juridiction administrative qui lui sont défavorables (Cf circulaire DERF/SDAFHA n° 3019 en date du 20 novembre 1995 relative à l'organisation du contentieux de l'aménagement foncier).

Cependant, un jugement de tribunal administratif ou un arrêt de la Cour administrative d'appel devenu définitif acquiert l'autorité de la chose jugée tant en ce qui concerne la décision que la motivation de celle-ci. Toute erreur de fait ou de droit justifie un appel ou un pourvoi en cassation, les commissions d'aménagement foncier ne pouvant réformer d'elles-mêmes une décision de la juridiction administrative.

3.4.2.) intérêt à agir des associations

Une simple association de défense est sans intérêt à agir, donc sans qualité pour présenter en son nom propre devant le tribunal administratif une demande tendant à obtenir soit l'annulation de l'arrêté ordonnant le remembrement et fixant le périmètre soit de décisions de la commission départementale : en effet, ce recours ne peut profiter à l'association requérante elle-même, celle-ci n'étant pas propriétaire de biens dans le périmètre de l'opération, mais à ses membres pris individuellement (Cour administrative d'appel de Lyon : 3 juin 1999 ministre de l'agriculture c/ association des propriétaires fonciers d'Orcines).

De même, une association de défense de l'environnement qui n'est pas propriétaire de parcelles dans le périmètre ne peut pas contester devant la commission départementale la façon dont la commission communale a pris en compte les observations qu'elle avait formulées lors de l'enquête publique sur le projet, ni donc introduire devant le tribunal administratif un recours contre une décision de la commission départementale (Cour administrative d'appel de Nantes : 3 février 1999, ministre de l'agriculture c/Association « Eau et rivières de Bretagne »).

En conséquence la même association, même si elle est régulièrement intervenue à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir, n'est pas recevable à interjeter appel du jugement rendu sur ce recours, puisqu'elle n'aurait pas eu qualité pour introduire elle-même le recours (CE : 20 octobre 1997, Association « Le BERUCHOT »).

Par contre, bien qu'elle ne soit pas propriétaire de parcelles situées dans le périmètre, elle justifie d'un intérêt (la protection de l'environnement et la défense contre toutes les atteintes dues au remembrement) lui donnant qualité pour contester l'arrêté par lequel le préfet a ordonné l'envoi en possession provisoire (CE : 8 septembre 1995, association MATIGNON Environnement).

D'ailleurs, l'article 8 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative à un renforcement de la protection de l'environnement donne explicitement droit à agir contre toute décision administrative produisant des effets dommageables. L'association de défense doit donc attaquer pour excès de pouvoir, non la décision de la commission départementale d'aménagement foncier conformément à la jurisprudence précédemment évoquée, mais l'arrêté préfectoral clôturant l'opération qui rend exécutoire le transfert de propriété (puisqu'il ordonne le dépôt du plan), définit les travaux connexes et autorise le cas échéant certains d'entre eux au titre de la loi sur l'eau, et peut donc produire des effets dommageables sur l'environnement.

3.4.3.) irrecevabilité des recours

La décision déferée à la censure des tribunaux administratifs ou des Cours administratives d'appel doit être jointe à la requête, sous peine d'irrecevabilité non susceptible d'être couverte en instance au delà du délai imparti par la Cour (Cour administrative d'appel de Nantes : 13 mai 1998, Mme HENNINOT).

Par ailleurs, les recours tendant à l'octroi d'une indemnité sont irrecevables s'ils n'ont pas été précédés d'une demande d'indemnisation auprès du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche puisque « *le tribunal administratif ne peut être saisi que par voie de recours formé contre une décision* ». Cette irrecevabilité n'est pas susceptible d'être couverte en cours d'instance.

3.4.4.) sursis à statuer, sursis à exécution

Le sursis à exécution d'une décision ne peut être prononcé que si l'exécution de la décision risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables, ce qui n'est jamais le cas en matière d'aménagement foncier.

En plus, une demande de sursis à exécution est irrecevable si elle n'est pas accompagnée de conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'une quelconque décision administrative (CE : 26 février 1996 Association vivre à Clermont-Créans)

Par contre, il y a lieu pour le juge administratif de surseoir à statuer jusqu'à ce qu'une question préjudicielle de propriété ait été tranchée par le juge judiciaire (C.E : 13 octobre 1995, M. et Mme PICHON). S'il est fait appel de la décision du juge judiciaire, cet appel est suspensif.

4) L'association foncière de remembrement (AFR) et les travaux connexes

4.1.) consistance des travaux connexes

Les travaux connexes sont limitativement énumérés à l'article L.123-8 du code rural. Ces travaux peuvent être réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de l'association foncière de remembrement ou de la commune (article R.123-8).

En application de l'article L.133-2 *« la constitution de l'association foncière de remembrement est obligatoire dès lors que le conseil municipal ne s'engage pas à réaliser l'ensemble des travaux »*.

En outre, les dispositions de l'article R.123-10 *« le dossier d'enquête comprend au 4° l'indication du ou des maîtres d'ouvrage des travaux connexes avec pour chacun d'eux l'assiette des ouvrages qui leur est attribuée »* permet de conclure que le propriétaire des travaux connexes est celui qui en assume la maîtrise d'ouvrage. C'est ainsi que le chemin rural créé ou repris par l'association foncière de remembrement perd de plein droit le caractère de propriété privée des riverains pour devenir un élément du patrimoine privé de l'association foncière de remembrement (CE : 30 juillet 1997, M. QUIPOURT).

Les travaux connexes sont financés par des taxes réparties entre les propriétaires conformément aux dispositions d'une délibération de l'association foncière de remembrement. Les propriétaires intéressés sont recevables à saisir le tribunal administratif non d'un recours direct contre cette délibération mais seulement contre le premier rôle qui en a fait application. Ce n'est donc qu'à l'appui d'un tel recours qu'ils peuvent se prévaloir de l'illégalité des bases de répartition des cotisations dont ils demandent décharge (Cour administrative d'appel de Nancy : 30 septembre 1993, époux HOBFAUER).

Le ministère d'un avocat n'est pas nécessaire pour les requêtes tendant à contester les bases de répartition des taxes et en obtenir la décharge : en revanche, en application de l'article R116 du code des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel, le ministère d'un avocat est obligatoire au niveau de l'appel.

4.2.) rôle des associations foncières de remembrement

Les associations foncières de remembrement n'ont pas qualité, en tant que telles pour contester, en lieu et place des propriétaires membres de l'association, les décisions d'une commission départementale décidant la réalisation de travaux connexes (CE : 22 novembre 1996, ministre de l'agriculture c/Association foncière de PLICHANCOURT- publié au recueil LEBON).

Leur rôle est par contre de réaliser et d'entretenir les travaux connexes rendus exécutoires par l'arrêté de clôture. Elles ne peuvent donc le faire avant la publication de cet arrêté.

En application de l'article 25, alinéa 4, de la loi du 21 juin 1865 le préfet détient des pouvoirs de tutelle de l'association foncière de remembrement (CE : 4 mars 1996, BALLAUD) ce qui implique qu'il doit, si nécessaire, inscrivant d'office les crédits au budget de l'association foncière de remembrement et qu'il peut éventuellement faire exécuter d'office les travaux.

En guise de conclusion il est rappelé que la situation s'apprécie toujours au moment de l'arrêté périmètre mais qu'à la suite d'une annulation contentieuse des opérations d'aménagement foncier, il est nécessaire de reprendre la procédure en appliquant les dispositions en vigueur à la date de la nouvelle décision hors le cas où la loi en dispose autrement (CE : 26 juillet 1996, ministre de l'agriculture c/ M. et Mme GUINARD).

Le Directeur de l'Espace Rural
et de la Forêt

Pierre - Eric ROSENBERG