



# Décision n° 2023-1071 QPC

*Groupement foncier agricole Jourdain Pugibet et autres*

**Question prioritaire de constitutionnalité portant sur 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**

*(Validation législative de décisions de préemption prises dans les zones créées par les préfets au titre de la législation sur les périmètres sensibles)*

## **Dossier documentaire**

*Source : services du Conseil constitutionnel - 2024*

### **Sommaire**

<b>I. Contexte de la disposition contestée .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>27</b>

# Table des matières

<b>I. Contexte de la disposition contestée .....</b>	<b>4</b>
<b>A. Disposition contestée .....</b>	<b>4</b>
<b>Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets .....</b>	<b>4</b>
- Article 233 .....	4
<b>B. Autres dispositions .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Loi n° 60-1384 du 23 décembre 1960 portant loi de finances pour 1961 .....</b>	<b>5</b>
- Article 65 (ex 59) .....	5
<b>2. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové</b>	<b>6</b>
- Article 171 .....	6
<b>3. Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.....</b>	<b>6</b>
- Article 156 .....	6
<b>4. Code de l'urbanisme (ancien).....</b>	<b>7</b>
- Article L. 142-1 .....	7
- Article L. 142-2.....	7
- Article L. 142-3.....	8
- Article L. 142-4.....	9
- Article L. 142-5.....	9
- Article L. 142-6.....	10
- Article L. 142-7.....	10
- Article L. 142-8.....	10
- Article L. 142-9.....	10
- Article L. 142-10.....	11
- Article L. 142-11.....	11
- Article L. 142-12.....	11
- Article L. 142-13.....	12
<b>5. Code de l'urbanisme .....</b>	<b>12</b>
- Article L. 113-8.....	12
- Article L. 113-9.....	13
- Article L. 113-10.....	13
- Article L. 113-11.....	13
- Article L. 113-12.....	13
- Article L. 113-13.....	14
- Article L. 113-14.....	14
- Article L. 215-1.....	14
- Article L. 215-2.....	14
- Article L. 215-3.....	15
- Article L. 215-4.....	15
- Article L. 215-4-1 .....	15
<b>C. Application des dispositions contestées et d'autres dispositions .....</b>	<b>16</b>
<b>1. Jurisprudence administrative .....</b>	<b>16</b>
- CE, 1ère chambre, 29 juillet 2020, n° 439801, avis.....	16
- CE, 1ère et 4ème chambres, 28 septembre 2020, n° 430951 .....	17
- TA de Montpellier, 12 novembre 2020, M. et Mme Vincent P. et autre, n° 1802832.....	21
- CAA de Marseille, 21 mars 2022, n° 21MA00218.....	21
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>27</b>

<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>27</b>
<b>Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789.....</b>	<b>27</b>
- Article 16 .....	27
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>27</b>
<b>Relative à la méconnaissance de la garantie des droits.....</b>	<b>27</b>
- Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 – Loi portant validation d'actes administratifs .....	27
- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 – Loi de finances pour 2006.....	28
- Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 .....	28
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 – Loi de finances pour 2014.....	29
- Décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014 – SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France [Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »] .....	30
- Décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014 – Loi relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public .....	32
- Décision n° 2015-522 QPC du 19 février 2016 – Mme Josette B.-M. [Allocation de reconnaissance III].....	33
- Décision n° 2015-525 QPC du 2 mars 2016 – Société civile immobilière PB 12 [Validation des évaluations de valeur locative par comparaison avec un local détruit ou restructuré] .....	34
- Décision n° 2017-644 QPC du 21 juillet 2017 – Communauté de communes du pays roussillonnais [Validation de la compensation du transfert de la TASCOM aux communes et aux EPCI à fiscalité propre] .....	36
- Décision n° 2019-776 QPC du 19 avril 2019 – Société Engie [Validation des conventions relatives à l'accès aux réseaux conclues entre les gestionnaires de réseaux de distribution et les fournisseurs d'électricité].....	37
- Décision n° 2019-812 QPC du 15 novembre 2019 – M. Sébastien M. et autre [Suppression de l'abattement pour durée de détention sur les gains nets retirés des cessions d'actions et de parts sociales]	

# I. Contexte de la disposition contestée

## A. Disposition contestée

### Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

TITRE V – SE LOGER

Chapitre IV – Lutter contre l’artificialisation des sols pour la protection des écosystèmes

- **Article 233**<sup>1</sup>

*En vigueur.*

*Dans sa version initiale.*

I. – La sous-section 1 de la section 2 du chapitre V du titre I<sup>er</sup> du livre II du code de l’urbanisme est complétée par un article L. 215-4-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 215-4-1.* – Le droit de préemption prévu à l’article L. 215-4 est applicable à l’intérieur des zones fixées par l’autorité administrative en application de l’article L. 142-1, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d’aménagement, et des textes pris pour son application et qui n’ont pas été intégrées dans les zones de préemption pouvant être instituées par délibération du conseil départemental au titre des espaces naturels sensibles.

« Les actes et conventions intervenus dans les conditions prévues par la législation antérieure à la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 précitée demeurent valables sans qu’il y ait lieu de les renouveler.

« Un décret en Conseil d’État définit les modalités d’exercice du droit de préemption défini au premier alinéa du présent article. »

**II. – 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 I<sup>er</sup> du code de l’urbanisme.**

\*\*\*

---

<sup>1</sup> Les dispositions renvoyées sont en gras.

## B. Autres dispositions

### 1. Loi n° 60-1384 du 23 décembre 1960 portant loi de finances pour 1961

#### - Article 65 (ex 59)

##### Article 65.

I. — A l'intérieur de périmètres dits « Périmètres sensibles », définis en application du décret n° 59-768 du 26 juin 1959 modifié tendant à préserver le caractère du littoral Provence— Côte d'Azur, ou ultérieurement définis dans d'autres régions en application de décrets tendant aux mêmes fins et pris après consultation des conseils généraux intéressés, les départements ont un droit de préemption sur tous terrains compris dans des zones fixées par arrêté du ministre de la construction après avis du conseil général et qui feraient l'objet d'une aliénation à titre onéreux.

Le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, dans les conditions prévues à l'article 21 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958.

II. — A l'intérieur des mêmes périmètres, il est institué une redevance départementale d'espaces verts tenant lieu de participation forfaitaire aux dépenses des départements pour l'acquisition des terrains par voie amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption visé au paragraphe I ci-dessus, et pour l'aménagement de ces terrains en espaces libres incorporés au domaine public départemental.

Cette redevance est due à raison de toutes opérations de lotissement autorisées postérieurement à la publication de la présente loi.

La redevance est également due à raison des constructions visées à l'article 2 du décret n° 58-1467 du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire et édifiées sur des terrains non assujettis à la redevance en application du présent article.

III. — La redevance comprend :

a) Un droit fixe de 500 NF par lot ; ce taux peut être majoré par décision du conseil général sans pouvoir excéder 1.000 NF ;

b) Un droit proportionnel égal à 1/100 du droit fixe par 100 mètres carrés ou fraction de 100 mètres carrés de la surface du lot excédant 2.000 mètres carrés.

Dans le cas prévu au dernier alinéa du paragraphe II ci-dessus, le montant de la redevance est établi sur la base d'un lot par bâtiment distinct.

IV. — A titre transitoire, dans les lotissements approuvés postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1951 et antérieurement à la publication de la présente loi, la redevance est due à l'occasion de la première construction autorisée sur chaque lot.

V. — Sont exonérés de la redevance :

a) Les lotissements prévus au paragraphe II ci-dessus lorsqu'ils ne sont pas destinés à l'habitation, lorsqu'ils sont réalisés par l'Etat, les départements, les communes, des établissements publics sans caractère industriel ou commercial, ou lorsqu'ils sont destinés exclusivement à la construction de logements financée avec l'aide de la législation sur les H. L. M. ;

b) Les constructions prévues au paragraphe IV ci-dessus lorsqu'elles sont édifiées par l'Etat, les départements, les communes, des établissements publics sans caractère industriel ou commercial ainsi que par des organismes d'H. L. M. ou lorsqu'elles ont fait l'objet d'une demande de permis de construire présentée entre le 1<sup>er</sup> janvier 1959 et la date de publication de la présente loi.

VI. — La redevance est recouvrée comme en matière de produits départementaux.

VII. — Un règlement d'administration publique fixera les conditions d'application du présent article.

## **2. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové**

Chapitre VI – Dispositions diverses

### **- Article 171**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction du livre Ier du code de l'urbanisme afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette nouvelle codification est effectuée à droit constant après intégration des dispositions résultant de la présente loi et sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet.

Cette ordonnance est prise dans un délai de dix-huit mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

## **3. Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**

Titre VI : ESPACES NATURELS ET PROTECTION DES ESPÈCES (Articles 47 à 167)

Chapitre VIII : Dispositions diverses (Articles 148 à 166)

### **- Article 156**

I.- L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme est ratifiée.

II.- L'article L. 153-31 du code de l'urbanisme est complété par un 4° ainsi rédigé :

« 4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier. »

III.- L'article L. 151-41 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En outre, dans les zones urbaines et à urbaniser, le règlement peut instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements. »

## 4. Code de l'urbanisme (ancien)

*(Articles dans leurs versions avant l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme)*

TITRE IV – Dispositions particulières à certaines parties du territoire

Chapitre II – Espaces naturels sensibles des départements

### - Article L. 142-1

*Abrogé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 12  
Modifié par Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 - art. 67 () JORF 31 juillet 2003*

Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non.

La politique du département prévue à l'alinéa précédent doit être compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, lorsqu'ils existent, ou avec les directives territoriales d'aménagement mentionnées à l'article L. 111-1-1 ou, en l'absence de directive territoriale d'aménagement, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme prévues au même article.

### - Article L. 142-2

*Modifié par LOI n°2010-1658 du 29 décembre 2010 - art. 28 (V)*

Pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 142-1, le département peut instituer, par délibération du conseil général, une part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles.

Cette taxe tient lieu de participation forfaitaire aux dépenses du département :

-pour l'acquisition, par voie amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption mentionné à l'article L. 142-3, de terrains ou ensembles de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains, ainsi que pour l'aménagement et l'entretien de tout espace naturel, boisé ou non, appartenant au département, sous réserve de son ouverture au public dans les conditions prévues à l'article L. 142-10 ;

-pour sa participation à l'acquisition, à l'aménagement et la gestion des terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, pour sa participation à l'acquisition de terrains par une commune ou par un établissement public de coopération intercommunale compétent, ainsi qu'à l'entretien des terrains acquis par l'une et l'autre de ces personnes publiques ou par l'agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France dans l'exercice du droit de préemption, par délégation ou par substitution, prévu à l'article L. 142-3.

Le produit de la taxe peut également être utilisé :

-pour l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels, boisés ou non, appartenant aux collectivités publiques ou à leurs établissements publics et ouverts au public, ou appartenant à des propriétaires privés à la condition qu'ils aient fait l'objet d'une convention passée en application de l'article L. 130-5 ;

-pour l'aménagement et la gestion des parties naturelles de la zone dite des cinquante pas géométriques, définie par la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer ;

-pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, établi dans les conditions prévues à l'article 56 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ainsi que des chemins et servitudes de halage et de marchepied des voies d'eau domaniales concédées qui ne sont pas ouvertes à la circulation générale et pour l'acquisition, par voie amiable ou par exercice du droit de préemption mentionné à l'article L. 142-3, l'aménagement et la gestion des chemins le long des autres cours d'eau et plans d'eau ;

-pour l'acquisition par un département, une commune, un établissement public de coopération intercommunale ou le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, de bois et forêts ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de bois et forêts, sous réserve de leur ouverture au public dans les conditions prévues à l'article L. 142-10 ;

-pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion des espaces, sites et itinéraires figurant au plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature établi dans les conditions prévues au livre III du code du sport, sous réserve que l'aménagement ou la gestion envisagés maintiennent ou améliorent la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels ;

-pour l'acquisition, la gestion et l'entretien des sites Natura 2000 désignés à l'article L. 414-1 du code de l'environnement et des territoires classés en réserve naturelle au sens de l'article L. 332-1 du même code ;

-pour les études et inventaires du patrimoine naturel nécessaires à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique de protection et de gestion des espaces naturels sensibles destinés à être ouverts au public ;

-pour l'acquisition de sites destinés à la préservation de la ressource en eau, leur aménagement et leur gestion ;

-pour les travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques identifiées dans les schémas prévus à l'article L. 371-3 du code de l'environnement.

Cette taxe est perçue sur la totalité du territoire du département.

### - **Article L. 142-3**

*Version en vigueur du 01 juin 1987 au 03 février 1995*

*Modifié par Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 - art. 12 ()*

Pour la mise en oeuvre de la politique prévue à l'article L. 142-1, le conseil général peut créer des zones de préemption dans les conditions ci-après définies.

Dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, les zones de préemption sont créées avec l'accord du conseil municipal. En l'absence d'un tel document, et à défaut d'accord des communes concernées, ces zones ne peuvent être créées par le conseil général qu'avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département.

A l'intérieur de ces zones, le département dispose d'un droit de préemption sur tout terrain ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains qui font l'objet d'une aliénation volontaire, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit.

A titre exceptionnel, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption dès lors que le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en oeuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. Dans le cas où la construction acquise est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels.

En cas d'adjudication, lorsque cette procédure est rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire, l'acquisition par le titulaire du droit de préemption a lieu au prix de la dernière enchère, par substitution à l'adjudicataire. Cette disposition n'est toutefois pas applicable à la vente mettant fin à une indivision créée volontairement, à moins que celle-ci ne résulte d'une donation-partage.

Les échanges d'immeubles ruraux situés dans les zones de préemption définies au présent article réalisés dans les conditions prévues au titre 1er du livre Ier du code rural ne sont pas soumis à ce droit.

Au cas où le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est territorialement compétent, celui-ci ou, à défaut, la commune, peut se substituer au département si celui-ci n'exerce pas le droit de préemption. Au cas où le conservatoire n'est pas compétent, la commune peut se substituer au département si celui-ci n'exerce pas son droit de préemption.



Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer ce droit.

Le département peut déléguer son droit de préemption à l'occasion de l'aliénation d'un bien soumis à ce droit ou sur un ou plusieurs secteurs de la zone de préemption au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, lorsque celui-ci est territorialement compétent, à l'Etat, à une collectivité territoriale ou à l'Agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France. Les biens acquis entrent dans le patrimoine du délégataire.

Dans les articles L. 142-1 et suivants, l'expression "titulaire du droit de préemption" s'entend également du délégataire en application du précédent alinéa, s'il y a lieu.

- **Article L. 142-4**

*Modifié par Ordonnance n°2010-420 du 27 avril 2010 - art. 121*

Toute aliénation mentionnée à l'article L. 142-3 est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable adressée par le propriétaire au président du conseil général du département dans lequel sont situés les biens ; ce dernier en transmet copie au directeur départemental des finances publiques. Cette déclaration comporte obligatoirement l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix.

Lorsque la contrepartie de l'aliénation fait l'objet d'un paiement en nature, la déclaration doit mentionner le prix d'estimation de cette contrepartie.

Le silence des titulaires des droits de préemption et de substitution pendant trois mois à compter de la réception de la déclaration mentionnée au premier alinéa vaut renonciation à l'exercice de ces droits.

L'action en nullité prévue au premier alinéa se prescrit par cinq ans à compter de la publication de l'acte portant transfert de propriété.

- **Article L. 142-5**

*Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 202 () JORF 14 décembre 2000*

A défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation ; ce prix est exclusif de toute indemnité accessoire, et notamment de l'indemnité de réemploi.

Le prix est fixé, payé ou, le cas échéant, consigné selon les règles applicables en matière d'expropriation. Toutefois, dans ce cas :

a) La date de référence prévue à l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est soit la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation des sols ou approuvant, modifiant ou révisant le plan local d'urbanisme et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien, soit, en l'absence d'un tel plan, cinq ans avant la déclaration par laquelle le propriétaire a manifesté son intention d'aliéner le bien ;

b) Les améliorations, transformations ou changements d'affectation opérés par le propriétaire postérieurement à la date fixée au a) ci-dessus ne sont pas présumés revêtir un caractère spéculatif ;

c) A défaut de transactions amiables constituant des références suffisantes pour l'évaluation du bien dans la même zone, il pourra être tenu compte des mutations et accords amiables intervenus pour des terrains de même qualification situés dans des zones comparables.

Lorsque la juridiction compétente en matière d'expropriation est appelée à fixer le prix d'un bien dont l'aliénation est envisagée sous forme de vente avec constitution de rente viagère, elle respecte les conditions de paiement proposées par le vendeur mais peut réviser le montant de cette rente et du capital éventuel.

- **Article L. 142-6**

*Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 202 () JORF 14 décembre 2000*

Lorsqu'un terrain soumis au droit de préemption mentionné à l'article L. 142-3 fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique, la date de référence prévue à l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est remplacée, s'il existe un plan d'occupation des sols rendu public ou un plan local d'urbanisme, par la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public le plan d'occupation des sols ou approuvant, modifiant ou révisant le plan local d'urbanisme et délimitant la zone dans laquelle est situé le terrain.

- **Article L. 142-7**

*Abrogé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 12  
Création Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 - art. 12 ()*

Les dispositions des articles L. 213-5, L. 213-7 à L. 213-10, L. 213-14 et L. 213-15 sont applicables dans les zones de préemption délimitées en application de l'article L. 142-3.

- **Article L. 142-8**

*Abrogé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 12  
Création Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 - art. 12 ()*

Si un terrain acquis par exercice du droit de préemption n'a pas été utilisé comme espace naturel, dans les conditions définies à l'article L. 142-10, dans le délai de dix ans à compter de son acquisition, l'ancien propriétaire ou ses ayants cause universels ou à titre universel peuvent demander qu'il leur soit rétrocédé.

Pour être recevable, cette demande doit être présentée dans un délai de trois ans à compter de l'expiration du délai mentionné à l'alinéa précédent.

A défaut d'accord amiable, le prix du bien rétrocédé est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, sans pouvoir excéder le montant du prix de préemption révisé, s'il y a lieu, en fonction des variations du coût de la construction constatées par l'Institut national de la statistique et des études économiques entre les deux mutations.

A défaut de réponse dans les trois mois de la notification de la décision juridictionnelle devenue définitive, l'ancien propriétaire ou ses ayants cause universels ou à titre universel seront réputés avoir renoncé à la rétrocession.

- **Article L. 142-9**

*Abrogé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 12  
Création Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 - art. 12 () JORF 19 juillet 1985 en vigueur le 1er juin 1987*

Le département ouvre, dès institution d'une zone de préemption, un registre sur lequel sont inscrites les acquisitions réalisées par exercice, délégation ou substitution du droit de préemption, ainsi que l'utilisation effective des biens ainsi acquis.

Toute personne peut consulter ce registre ou en obtenir un extrait.

- **Article L. 142-10**

*Abrogé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 12  
Création Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 - art. 12 ()*

Les terrains acquis en application des dispositions du présent chapitre doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Cet aménagement doit être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels.

La personne publique propriétaire est responsable de la gestion des terrains acquis ; elle s'engage à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public. Elle peut éventuellement confier la gestion des espaces aménagés à une personne publique ou privée y ayant vocation.

Seuls des équipements légers d'accueil du public ou nécessaires à la gestion courante des terrains ou à leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques peuvent être admis sur les terrains acquis en application des dispositions du présent chapitre, à l'exclusion de tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection de ces terrains en tant qu'espaces naturels.

- **Article L. 142-11**

*Modifié par LOI n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 - art. 28 (V)*

A compter de la décision du département de percevoir la taxe départementale d'aménagement, le président du conseil général peut, par arrêté pris sur proposition du conseil général, après délibération des communes concernées et en l'absence de plan local d'urbanisme opposable, déterminer les bois, forêts et parcs, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenants ou non à des habitations, dont la préservation est nécessaire et auxquels est applicable le régime des espaces boisés classés défini par l'article L. 130-1 et les textes pris pour son application.

Le même arrêté ou un arrêté ultérieur pris dans les mêmes formes peut édicter les mesures nécessaires à la protection des sites et paysages compris dans une zone de préemption délimitée en application de l'article L. 142-3 et prévoir notamment l'interdiction de construire ou de démolir, et celle d'exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol, à l'exception des travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles.

Les arrêtés prévus aux alinéas précédents cessent d'être applicables dès qu'un plan d'occupation des sols est rendu public ou dès qu'un plan local d'urbanisme est approuvé sur le territoire considéré.

- **Article L. 142-12**

*Version en vigueur du 18 juillet 1986 au 24 décembre 1986*

*Modifié par LOI 86-841 1986-07-17 ART. 2 II JORF 18 JUILLET 1986*

Les dispositions des articles L. 142-1 à L. 142-11 entreront en vigueur à une date fixée par un décret en conseil d'Etat qui devra intervenir dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi n° 86-841 du 17 juillet 1986 tendant à modifier la durée ou la date d'application de certaines règles concernant le code de l'urbanisme.

Jusqu'à cette date :

- les aliénations de biens compris dans une zone de préemption délimitée à l'intérieur d'un périmètre sensible demeurent soumises aux dispositions du chapitre II du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme dans leur rédaction antérieure à la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement et aux textes pris pour son application, quelle que soit la date de la déclaration d'intention d'aliéner ;

- les autorisations de construire demeurent soumises, quelle que soit leur date, à la taxe départementale d'espaces verts ; les délibérations prises par les conseils généraux relatives à la taxe départementale des espaces naturels sensibles ne pourront recevoir exécution.

A compter de cette date, les départements où la taxe départementale d'espaces verts était instituée sur l'ensemble de leur territoire perçoivent la taxe départementale des espaces naturels sensibles selon les règles posées à l'article L. 142-2 et, sauf délibération spéciale du Conseil général, au taux auquel ils percevaient la taxe départementale d'espaces verts.

Les départements qui percevaient la taxe départementale d'espaces verts sur une partie de leur territoire perçoivent la taxe départementale des espaces naturels sensibles à l'intérieur du même périmètre et aux taux auquel ils percevaient la taxe départementale d'espaces verts, sauf délibération spéciale sur l'application de la nouvelle taxe.

Les dispositions de l'article L. 142-11 sont applicables à l'intérieur des zones de préemption délimitées en application de l'article L. 142-1 dans la rédaction antérieure à la loi susvisée.

Le droit de préemption prévu à l'article L. 142-3 dans sa rédaction issue de la loi susvisée 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.

Les mesures de protection prises en application de l'article L. 142-3 dans la rédaction antérieure continuent de produire leurs effets dans les conditions prévues à l'article L. 142-11 dans sa rédaction issue de la loi susvisée.

Les actes et conventions intervenus dans les conditions prévues par la législation antérieure à la loi susvisée demeurent valables sans qu'il y ait lieu de les renouveler.

- **Article L. 142-13**

*Abrogé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 12  
Création Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 - art. 12 () JORF 19 juillet 1985 en vigueur le 1er juin 1987*

Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent chapitre.

\*\*\*

## **5. Code de l'urbanisme**

Livre Ier : Réglementation de l'urbanisme

Titre Ier : Règles applicables sur l'ensemble du territoire

Chapitre III : Espaces protégés

Section 2 : Espaces naturels sensibles

Sous-section 1 : Autorité compétente (Article L113-8)

- **Article L. 113-8**

*Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.*

Le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 101-2.

## Sous-section 2 : Obligation de compatibilité

### - **Article L. 113-9**

*Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 57*

La politique du département prévue à l'article L. 113-8 est compatible avec :

1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II du présent livre ;

2° Les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes prévues à l'article L. 112-3 ;

2° bis Le schéma régional de cohérence écologique prévu à l'article L. 371-3 du code de l'environnement ;

3° Les schémas de cohérence territoriale ;

4° Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement ;

5° Les directives territoriales d'aménagement.

## Sous-section 3 : Mise en œuvre

### - **Article L. 113-10**

*Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.*

Pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 113-8, le département peut instituer une part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles, dans les conditions définies à l'article L. 331-3.

### - **Article L. 113-11**

*Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.*

En l'absence de plan local d'urbanisme opposable et à compter de la décision du département de percevoir la taxe départementale d'aménagement, le président du conseil départemental peut, par arrêté pris sur proposition du conseil départemental, après délibération des communes concernées, déterminer les bois, forêts et parcs, relevant ou non du régime forestier, enclos ou non, attenants ou non à des habitations, dont la préservation est nécessaire et auxquels est applicable le régime des espaces boisés classés défini par l'article L. 113-1 et les textes pris pour son application.

### - **Article L. 113-12**

*Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.*

L'arrêté mentionné à l'article L. 113-11 ou un arrêté ultérieur pris dans les mêmes formes peut édicter les mesures nécessaires à la protection des sites et paysages compris dans une zone de préemption délimitée en application de l'article L. 113-14 et prévoir notamment l'interdiction de construire ou de démolir, et celle d'exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol, à l'exception des travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles.

- **Article L. 113-13**

*Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.*

Les arrêtés prévus aux articles L. 113-11 et L. 113-12 cessent d'être applicables dès qu'un plan local d'urbanisme est approuvé sur le territoire considéré.

- **Article L. 113-14**

*Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.*

Pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 113-8, le département peut créer des zones de préemption dans les conditions définies aux articles L. 215-1 et suivants.

\*\*\*

Livre II : Préemption et réserves foncières

Titre Ier : Droits de préemption

Chapitre V : Droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

Section 1 : Institution du droit de préemption (Articles L215-1 à L215-3)

- **Article L. 215-1**

*Version en vigueur depuis le 01 janvier 2016*

*Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 4*

Pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 113-8, le département peut créer des zones de préemption dans les conditions définies au présent article.

Dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme approuvé, les zones de préemption sont créées avec l'accord de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme. En l'absence d'un tel document, et à défaut d'accord des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme concernés, ces zones ne peuvent être créées par le département qu'avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat.

- **Article L. 215-2**

*Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 110*

Lorsqu'il est territorialement compétent, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut prendre l'initiative de l'institution de zones de préemption à l'extérieur des zones délimitées par le département en application de l'article L. 215-1, des zones urbaines ou à urbaniser délimitées par un plan local d'urbanisme et des secteurs où les constructions sont autorisées délimités par une carte communale.

Le projet de périmètre est adressé pour avis au département et à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Le périmètre est délimité par l'autorité administrative compétente de l'Etat. En cas d'avis défavorable de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, il ne peut être délimité que par décret en Conseil d'Etat.

Par dérogation, dans les espaces, sites et paysages définis à l'article L. 121-23 et identifiés par une directive territoriale d'aménagement mentionnée à l'article L. 172-1, une directive territoriale d'aménagement et de développement durables mentionnée à l'article L. 102-4 du présent code ou un schéma d'aménagement régional mentionné à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales, les zones de préemption prévues au premier alinéa du présent article sont délimitées par l'autorité administrative compétente de l'Etat.

A l'intérieur des périmètres ainsi délimités, le conservatoire exerce les compétences attribuées au département par le présent chapitre.

- **Article L. 215-3**

*Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 4*

Les organisations professionnelles agricoles et forestières sont consultées sur la délimitation, en application des articles L. 215-1 et L. 215-2, des zones de préemption.

Section 2 : Titulaires du droit de préemption (Articles L215-4 à L215-8)

Sous-section 1 : Titulaires de plein droit (Articles L215-4 à L215-4-1)

- **Article L. 215-4**

*Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 4*

A l'intérieur des zones délimitées en application de l'article L. 215-1, le département dispose d'un droit de préemption.

- **Article L. 215-4-1**

*Création LOI n°2021-1104 du 22 août 2021 - art. 233*

Le droit de préemption prévu à l'article L. 215-4 est applicable à l'intérieur des zones fixées par l'autorité administrative en application de l'article L. 142-1, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, et des textes pris pour son application et qui n'ont pas été intégrées dans les zones de préemption pouvant être instituées par délibération du conseil départemental au titre des espaces naturels sensibles.

Les actes et conventions intervenus dans les conditions prévues par la législation antérieure à la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 précitée demeurent valables sans qu'il y ait lieu de les renouveler.

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'exercice du droit de préemption défini au premier alinéa du présent article.

\*\*\*

## **C. Application des dispositions contestées et d'autres dispositions**

### **1. Jurisprudence administrative**

- **CE, 1ère chambre, 29 juillet 2020, n° 439801, avis**

Par un jugement n° 1802832 du 26 mars 2020, enregistré le lendemain au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le tribunal administratif de Montpellier, avant de statuer sur la demande du groupement foncier agricole Jourdain C... tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 18 avril 2018 par laquelle le maire de Sauvian (Hérault) a préempté les parcelles cadastrées section AO nos 2, 3, 4 et section AP nos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 et 35, a décidé, en application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de cette demande au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen la question suivante : le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles prévu aux articles L. 215-1 et suivants du code de l'urbanisme peut-il être exercé à l'intérieur des zones de préemption créées dans les périmètres sensibles en application de l'article L. 142-1 de ce code dans sa rédaction antérieure à la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement, alors même que l'article L. 142-12 du code de l'urbanisme, qui prévoyait cette possibilité, a été abrogé '

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a présenté des observations, enregistrées le 27 avril 2020.

La commune de Sauvian a présenté des observations, enregistrées le 24 juin 2020.

Le département de l'Hérault a présenté des observations, enregistrées le 1er juillet 2020.

Le GFA Jourdain C..., Mme B... C... et M. D... C... ont présenté des observations, enregistrées le 3 juillet 2020.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 ;
- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 ;
- l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme A... E..., maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. D... Villette, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Gaschignard, avocat de la commune de Sauvian, et à la SARL Meier-Bourdeau, Lecuyer et associés, avocat du département de l'Hérault ;

REND L'AVIS SUIVANT :

1. En application des articles L. 142-1 et suivants 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 oeuvre de principes d'aménagement, des périmètres sensibles pouvaient 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.

2. La loi du 18 juillet 1985 a modifié les articles L. 142-1 et suivants du code de l'urbanisme en supprimant le régime de protection des périmètres sensibles et 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. Un nouvel article L. 142-12 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 (...) ".

3. 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 1er janvier 2016, la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure, sans reprendre les dispositions de l'article L. 142-12. Il en résulte que, depuis cette date, le droit de préemption prévu aux articles L. 215-1 et suivants du code de l'urbanisme n'est 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 dans les zones de préemption qu'il a lui-même créées au titre des espaces naturels sensibles.

Le présent avis sera notifié au tribunal administratif de Montpellier, au groupement foncier agricole Jourdain C..., à la commune de Sauvian et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

- **CE, 1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres, 28 septembre 2020, n° 430951**

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige, désormais reprise à l'article L. 113-8 du même code : " Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110, le département est compétent pour élaborer et mettre en oeuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non (...) ". Aux termes de l'article L. 142-3 du même code, dans sa rédaction alors applicable, désormais reprise aux articles L. 113-14 et L. 215-1 et suivants du même code : " Pour la mise en oeuvre de la politique prévue à l'article L. 142-1, le conseil général peut créer des zones de préemption dans les conditions ci-après définies. / Dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé, les zones de préemption sont créées avec l'accord du conseil municipal (...) / A l'intérieur de ces zones, le département dispose d'un droit de préemption sur tout terrain ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains qui font l'objet d'une aliénation, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit (...) ". Selon le premier alinéa de l'article L. 142-10 du même code, dans sa rédaction alors applicable, désormais reprise à l'article L. 215-21 de ce code : " Les terrains acquis en application des dispositions du présent chapitre doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Cet aménagement doit être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels ".

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par deux décisions du 20 février 2014, le département de la Loire-Atlantique a décidé d'acquérir par voie de préemption, sur le fondement des dispositions de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme, les parcelles cadastrées, d'une part, section Z n°s 1 à 4, 7 à 16 et 28 à 30 et, d'autre part, section Z n°s 5, 17 à 27 et 31 à 33, situées au lieu-dit l'île aux Moines sur le territoire de la commune d'Ancenis. M. C... B... a demandé au tribunal administratif de Nantes, d'une part, d'annuler ces décisions pour excès de pouvoir et, d'autre part, d'enjoindre au département de lui proposer, en qualité d'acquéreur évincé, les biens préemptés au prix de vente initialement conclu ou, à défaut, de condamner le département à lui verser une somme égale au prix des biens préemptés, en soulevant à l'appui de ses conclusions la question de la conformité à la Constitution des articles L. 142-1 et L. 142-3 du code de l'urbanisme. Par une ordonnance du 3 juillet 2014, le président de la 6<sup>ème</sup> chambre du tribunal administratif de Nantes a refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité ainsi soulevée et, par un jugement du 3 mars 2017, le tribunal a fait droit aux conclusions de M. C... B... aux fins d'annulation mais rejeté ses conclusions aux fins d'injonction. Par une ordonnance du 19 décembre 2017, le président de la 2<sup>ème</sup> chambre de la cour administrative d'appel de Nantes

a rejeté l'appel formé par M. C... B... contre l'ordonnance du tribunal administratif du 3 juillet 2014 et a refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question de la conformité du régime de préemption des espaces naturels protégés au droit au recours garanti par la Constitution. Par un arrêt du 22 mars 2019, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par le requérant contre le jugement du 3 mars 2017 en tant qu'il rejetait ses conclusions aux fins d'injonction et d'indemnisation. M. C... B... se pourvoit contre l'ordonnance du 19 décembre 2017 et l'arrêt du 22 mars 2019.

Sur le refus de transmettre au Conseil d'Etat les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées en première instance et en appel :

3. Les dispositions de l'article 23-2 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958 prévoient que, lorsqu'une juridiction relevant du Conseil d'Etat est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés garantis par la Constitution, elle transmet au Conseil d'Etat la question de constitutionnalité ainsi posée 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 qu'elle ne soit pas dépourvue de caractère sérieux.

4. En premier lieu, M. B... conteste, ainsi qu'il est recevable à le faire en vertu de l'article R. 771-16 du code de justice administrative, le refus de transmission, qui lui a été opposé par le premier juge et qu'il a contesté sans succès devant le juge d'appel, de la question de la conformité des articles L. 142-1 et L. 142-3 du code de l'urbanisme au droit de propriété et à la liberté contractuelle et, dans des conditions affectant ce droit et cette liberté, à l'article 34 de la Constitution.

5. D'une part, il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi qu'à la liberté contractuelle, qui découle de son article 4, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. D'autre part, la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

6. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 142-1 et L. 142-3 du code de l'urbanisme que le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles institué au profit des départements poursuit l'objectif de protection et d'ouverture au public de ces espaces, lequel constitue un objectif d'intérêt général. Les espaces soumis à ce droit sont ceux dans lesquels la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels ou des champs naturels d'expansion des crues mérite d'être préservée et les habitats naturels sauvegardés. L'exercice de ce droit n'est possible que dans des zones préalablement délimitées à cette fin par le département, dans le cadre d'une politique d'ensemble de protection, de gestion et d'ouverture au public de ces espaces qu'il lui revient d'élaborer et de mettre en oeuvre et à laquelle ne pourrait se substituer de façon équivalente la juxtaposition d'initiatives privées de protection de ces espaces. Les décisions de préemption doivent elles-mêmes répondre aux objectifs de cette politique et être justifiées par la protection des parcelles en cause et leur ouverture ultérieure au public, sous réserve que la fragilité du milieu naturel ou des impératifs de sécurité n'y fassent pas obstacle. En vertu de l'article L. 142-10 du code de l'urbanisme, les terrains acquis en vertu de ce droit de préemption doivent faire l'objet d'un aménagement, compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels, en vue de leur ouverture au public, sous la même réserve, et la personne publique qui en est propriétaire doit les préserver, les aménager et les entretenir dans l'intérêt du public. Enfin, en vertu de l'article L. 142-8 du même code, si un terrain acquis par l'exercice de ce droit n'a pas été utilisé comme espace naturel, dans les conditions ainsi définies, dans un certain délai, l'ancien propriétaire ou ses ayants cause universels ou à titre universel peuvent en obtenir la rétrocession.

7. Il suit de là que les articles L. 142-1 et L. 142-3 du code de l'urbanisme, par lesquels le législateur a défini avec une précision suffisante l'objectif poursuivi par le droit de préemption des espaces naturels sensibles et les espaces susceptibles d'être préemptés, ne portent pas au droit de propriété et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif qu'ils poursuivent et ne méconnaissent pas, dans des conditions affectant ce droit ou cette liberté, la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété.

8. En second lieu, M. C... B... conteste le refus de transmission, qui lui a été opposé par le juge d'appel, de la

question de la conformité de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme au droit au recours garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789. Il relève que, en vertu des dispositions du code de l'urbanisme, telles qu'interprétées par la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision de préemption d'un espace naturel sensible par le juge administratif n'implique pas, en cas d'atteinte excessive à l'intérêt général, que la collectivité titulaire du droit de préemption doive proposer à l'acquéreur évincé d'acquérir le bien irrégulièrement préempté.

9. L'article 16 de la Déclaration de 1789 garantit le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif, qui comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles.

10. Il appartient au juge administratif, saisi de conclusions en ce sens par l'ancien propriétaire ou l'acquéreur évincé, d'exercer les pouvoirs qu'il tient des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative afin d'ordonner, le cas échéant sous astreinte, les mesures qu'implique l'annulation, par le juge de l'excès de pouvoir, d'une décision de préemption au titre des espaces naturels sensibles. La faculté reconnue à ce titre au juge de l'exécution, lorsque la décision de préemption est annulée après le transfert de propriété du bien au profit du titulaire du droit de préemption et, sauf atteinte excessive à l'intérêt général s'attachant à la préservation et à la mise en valeur de sites remarquables, appréciée au regard de l'ensemble des intérêts en présence, d'enjoindre à ce titulaire de proposer l'acquisition du bien à l'ancien propriétaire et à l'acquéreur évincé, en leur évitant ainsi d'intenter une action en nullité de la vente, assure une conciliation équilibrée entre la recherche de l'effectivité du recours pour excès de pouvoir et l'objectif d'intérêt général de préservation des espaces naturels sensibles poursuivi par les dispositions critiquées. Au surplus, elle ne fait pas obstacle à ce que l'acquéreur évincé obtienne du juge administratif de plein contentieux, en engageant la responsabilité du titulaire du droit de préemption, la réparation sous forme indemnitaire du préjudice qu'il a subi du fait de l'illégalité de la préemption dont a fait l'objet le bien qu'il se proposait d'acquérir. Ainsi, les dispositions en cause ne méconnaissent pas le droit à un recours juridictionnel effectif.

11. Il résulte de ce qui précède que le président de la 2ème chambre de la cour administrative d'appel de Nantes, dont l'ordonnance est suffisamment motivée, n'a pas commis d'erreur de qualification juridique en refusant de transmettre au Conseil d'Etat les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées, en premier instance et en appel, par M. C... B.... Le fait que le juge d'appel se soit prononcé à tort au regard des critères posés par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 n'est pas de nature à justifier l'annulation de l'ordonnance attaquée et M. C... B... n'est pas fondé à demander cette annulation.

Sur l'arrêt de la cour administrative d'appel du 22 mars 2019 :

12. En premier lieu, aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêt de la cour : " Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution " .

13. Ainsi qu'il a été dit, il appartient au juge administratif, saisi de conclusions en ce sens par l'ancien propriétaire ou par l'acquéreur évincé et après avoir mis en cause l'autre partie à la vente initialement projetée, d'exercer les pouvoirs qu'il tient des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative afin d'ordonner, le cas échéant sous astreinte, les mesures qu'implique l'annulation, par le juge de l'excès de pouvoir, d'une décision de préemption. A ce titre, il lui appartient, après avoir vérifié, au regard de l'ensemble des intérêts en présence, 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, de prescrire au titulaire du droit de préemption qui a acquis le bien illégalement préempté, s'il ne l'a pas entre temps cédé à un tiers, de prendre toute mesure afin de mettre fin aux effets de la décision annulée et, en particulier, de proposer à l'ancien propriétaire puis, le cas échéant, à l'acquéreur évincé d'acquérir le bien, à un prix visant à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle.

14. En se référant notamment aux motifs retenus par les premiers juges, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé, au terme d'une appréciation souveraine des pièces du dossier qui lui était soumis exempte de dénaturation, que si M. C... B... soutenait désormais devant elle s'être engagé à ouvrir le site au public et s'il faisait valoir que le programme de mise en valeur touristique, culturelle et écologique du marais de Grée, espace naturel situé sur le territoire de la même commune, était à l'arrêt en 2014, l'île aux Moines, dont tous les terrains avaient fait l'objet des préemptions litigieuses, était classée en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type

1 et 2, ainsi qu'en zone Natura 2000, au titre des directives habitat et oiseaux, que les préemptions s'inséraient dans un plan plus large de protection de l'environnement et de préservation des ressources et des milieux naturels des îles de Loire, poursuivi et mis en oeuvre par le département, qui avait également acquis une autre de ces îles, que depuis l'acquisition des parcelles préemptées, le département avait organisé des visites dites " nature " à destination du public et mis en pâturage respectueux de l'environnement les terres de l'île et qu'il projetait la restauration d'une chapelle, d'un hospice et d'un four à chanvre ayant appartenu à l'ordre des Franciscains cordeliers, en vue de la sauvegarde de ce patrimoine historique local.

15. En jugeant, compte tenu de la nécessité de la préservation des milieux naturels et de la sauvegarde du patrimoine historique local, et alors que les décisions de préemption avaient été annulées au seul motif qu'elles étaient insuffisamment motivées en droit et que les pièces du dossier n'établissaient pas la réalité de l'intention du requérant d'ouvrir le site au public, qu'une cession de ces terrains à M. C... B... porterait une atteinte excessive à l'intérêt général qui s'attachait à leur protection et à leur mise en valeur par le département de la Loire-Atlantique dans le cadre d'une politique d'ensemble de gestion des espaces naturels protégés, la cour a exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis. Elle a pu, dès lors, en déduire sans erreur de droit que le tribunal administratif de Nantes était fondé à rejeter les conclusions de M. C... B... tendant à ce qu'il soit enjoint au département de lui proposer l'acquisition de ces terrains.

16. En second lieu, en jugeant qu'elle était saisie d'un appel dirigé contre le rejet, par les premiers juges, des conclusions de M. B... présentées sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et que les conclusions indemnitaires que le requérant lui soumettait à titre subsidiaire, pour le cas où ses conclusions aux fins d'injonction seraient rejetées, soulevaient un litige distinct dont il ne lui appartenait pas de connaître, la cour administrative d'appel de Nantes ne s'est pas méprise sur la portée des conclusions dont elle était saisie, n'a pas méconnu son office et n'a pas commis d'erreur de droit.

[...]

DE C I D E :

-----

Article 1er : Le pourvoi de M. C... B... est rejeté.

Article 2 : Les conclusions du département de la Loire-Atlantique présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

[...]

[...]

N° 1802832

3

4. 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 1er janvier 2016, la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure, sans reprendre les dispositions de l'article L. 142-12. Il en résulte que, depuis cette date, le droit de préemption prévu aux articles L. 215-1 et suivants du code de l'urbanisme n'est 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 dans les zones de préemption qu'il a lui-même créées au titre des espaces naturels sensibles.

5. En l'espèce, il est constant que la décision de préemption en litige a été prise au titre du périmètre sensible des cantons de Béziers défini par arrêté du préfet de l'Hérault du 16 juin 1983 au sein duquel sont comprises les parcelles objet de la déclaration d'aliéner. Toutefois il résulte de ce qui a été exposé aux points précédents que le périmètre sensible ainsi défini n'est plus susceptible de faire l'objet du droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles défini par les articles L. 215-1 et suivants du code de l'urbanisme. Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que le département de l'Hérault ait intégré ce périmètre dans une zone de préemption qu'il a lui-même créée au titre de ces espaces. Par suite, le maire de Sauvian ne pouvait, sans méconnaître le champ d'application de la loi, décider de préempter les parcelles en litige au titre des espaces naturels sensibles.

6. Il résulte de ce qui précède que les consorts P... et le GFA Jourdain Pugibert sont fondés à demander l'annulation de la décision du 18 avril 2018 par laquelle le maire de Sauvian a exercé au nom de la commune le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles sur les parcelles cadastrées section AO n°s 2, 3, 4 et section AP n°s 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 35.

7. Aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier.* » En l'état du dossier, aucun des autres moyens soulevés par les requérants n'est susceptible de fonder l'annulation de la décision contestée.

[...]

[...]

M. et Mme B..., acquéreurs évincés et D... B... ont demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de la décision du 18 avril 2018 par laquelle le maire de Sauvian a décidé de préempter les parcelles cadastrées section AO n°s 2, 3, 4 et section AP n°s 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 35, au prix proposé par le propriétaire, soit 1 372 394,51 euros, au titre des espaces naturels sensibles pour la protection et la mise en valeur environnementale, paysagère et l'ouverture au public du domaine d'Espagnac.

Par un jugement n° 1802832 du 12 novembre 2020, le tribunal administratif de Montpellier a annulé la décision du 18 avril 2018 et a enjoint au maire de Sauvian de proposer à l'ancien propriétaire, puis, le cas échéant, à

l'acquéreur évincé d'acquérir le bien, à un prix visant à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle.

Procédure devant la Cour :

I- Sous le n° 21MA00218, par une requête et un mémoire, enregistrés les 14 janvier et 2 novembre 2021, la commune de Sauvian, représentée par Me Valette-Berthelsen de la SELARL Valette-Berthelsen, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du 12 novembre 2020 ;

2°) de mettre à la charge des consorts B... et du GFA Jourdain B... une somme de 2 000 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, l'abrogation de l'article L. 142-12 du code de l'urbanisme par l'ordonnance du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er de ce code n'a pu avoir pour effet de faire disparaître les périmètres sensibles instaurés par arrêté préfectoral avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1985, dès lors que la recodification du code de l'urbanisme par cette ordonnance s'est faite à droit constant ;
- le droit de préemption prévu aux articles L. 215-1 et suivants du code de l'urbanisme s'applique bien dans ces périmètres ; les arrêtés les délimitant n'ont pas été rendus caduques par l'abrogation de l'article L. 142-12 ;
- la mesure de validation législative issue des dispositions du II de l'article 233 de la loi du 22 août 2021, qui donne une base légale à la décision contestée, est justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général, de valeur constitutionnelle et ne méconnaît pas les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 5 octobre et 29 novembre 2021, M. C... B..., Mme A... B... et D... B..., représentés par Me Mialot et Me Poulard de la SELARL Mialot Avocats, concluent :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à l'annulation de la décision du maire de Sauvian du 18 avril 2018 ;

3°) à ce qu'il soit enjoint à la commune de Sauvian de leur proposer d'acquérir les parcelles illégalement préemptées, sous astreinte de 5 000 euros par jour de retard à un prix visant à rétablir les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle ;

4°) à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Sauvian une somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête n'est pas fondée dans les moyens qu'elle soulève ;
- la mesure de validation législative prévue par le II de l'article 233 de la loi du 22 août 2021, qui ne répond à aucun motif impérieux général, méconnaît les stipulations de l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la décision de préemption litigieuse viole le champ d'application de la loi ;
- elle méconnaît l'article L. 215-11 du code de l'urbanisme ; la cession du domaine d'Espagnac aux requérants ne porte pas atteinte à la politique de préservation des espaces naturels sensibles ;
- le projet objet de la décision de préemption ne permet pas d'affecter l'ensemble bâti à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels ;
- la décision, qui n'est pas motivée par la protection des espaces naturels sensibles et leur ouverture au public, est entachée d'un détournement de pouvoir ; elle a pour unique objet la mise en place de mesures de compensation environnementale pour permettre la réalisation d'une zone d'aménagement concerté.

Les parties ont été informées, par lettre du 6 octobre 2021, qu'en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, il était envisagé d'appeler l'affaire en février-mars 2022 et que l'instruction pourrait être close à partir du 15 décembre 2021 sans information préalable.

Par une ordonnance du 12 janvier 2022, la clôture immédiate de l'instruction a été prononcée en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

II- Sous le n° 21MA04410, par une requête et des pièces complémentaires enregistrées les 16 et 17 novembre 2021, la commune de Sauvian, représentée par Me Valette-Berthelsen de la SELARL Valette-Berthelsen, demande à la Cour de prononcer, en application de l'article R. 811-15 du code de justice administrative le sursis à exécution du jugement du 12 novembre 2020.

Elle soutient que les moyens d'annulation développés dans la requête au fond sont sérieux et de nature à justifier le rejet des conclusions d'annulation accueillies en première instance.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 décembre 2021, M. C... B..., Mme A... B... et D... B..., représentés par Me Mialot et Me Poulard de la SELARL Mialot Avocats, concluent au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Sauvian une somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que la requête n'est pas fondée dans les moyens qu'elle soulève.

Les deux requêtes ont été communiquées au GFA du château d'Espagnac qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le 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 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Balaresque,
- les conclusions de M. Pecchioli, rapporteur public ;
- et les observations de Me Valette-Berthelsen représentant la commune de Sauvian ainsi que celles de Me Poulard représentant M. et Mme B... ainsi que le GFA Jourdain-Pugibet.

Considérant ce qui suit :

1. Par une décision du 18 avril 2018, le maire de Sauvian a préempté les parcelles cadastrées section AO n°s 2, 3, 4 et section AP n°s 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 35, au prix proposé par le propriétaire, soit 1 372 394,51 euros, au titre des espaces naturels sensibles. Par un jugement du 12 novembre 2020, le tribunal administratif de Montpellier a, à la demande de M. et Mme B..., acquéreurs évincés et du GFA Jourdain B..., annulé la décision du 18 avril 2018 et a enjoint au maire de Sauvian de proposer à l'ancien propriétaire, puis, le cas échéant, à l'acquéreur évincé d'acquiescer le bien, à un prix visant à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle. Sous le n° 21MA00218, la commune de Sauvian relève appel de ce jugement. Sous le n° 21MA04410, la commune de Sauvian demande à la Cour de prononcer le sursis à exécution de ce jugement.

Sur la jonction :

2. Les deux requêtes susvisées ont été présentées par le même requérant, dirigées contre le même jugement et présentent à juger des questions semblables. Elles ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul et même arrêt.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la méconnaissance du champ d'application de la loi :

3. En application des articles L. 142-1 et suivants 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 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.

4. La loi du 18 juillet 1985 a modifié les articles L. 142-1 et suivants du code de l'urbanisme en supprimant le régime de protection des périmètres sensibles et 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. Un nouvel article L. 142-12 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 (...) ".

5. 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 1er janvier 2016, la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure, sans reprendre les dispositions de l'article L. 142-12. Il en résulte que, depuis cette date, 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 dans les zones de préemption qu'il a lui-même créées au titre des espaces naturels sensibles.

6. Toutefois, aux termes du 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 : " Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validées les décisions de préemption prises entre le 1er 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, qui ont pour objet, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, de valider les décisions de préemption prises entre le 1er janvier 2016 et leur entrée en vigueur, en tant que la légalité de ces décisions est, ou serait, contestée par un moyen tiré de l'abrogation, par l'ordonnance du 23 septembre 2015, de l'article L. 142-12 du code de l'urbanisme, sont applicables au présent litige.

8. Aux termes du premier paragraphe de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). Il résulte de ces stipulations que, lorsque sont en cause des droits et obligations de caractère civil, l'adoption de mesures législatives à portée rétroactive qui feraient obstacle à ce qu'une décision faisant l'objet d'un procès en cours puisse être utilement contestée n'est compatible avec le droit de toute personne à un procès équitable que si l'intervention de ces mesures est justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général.

9. La demande des époux B..., acquéreurs évincés, tendant à l'annulation de la décision de préemption du maire de Sauvian du 18 avril 2018 est relative à une contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil au sens de ces stipulations.

10. La mesure de validation résultant des dispositions précitées du II de l'article 233 de la loi du 22 août 2021, qui n'institue pas un droit de préemption, est précisément définie dans le temps comme par son objet, ne poursuit pas un objectif exclusivement financier, et tend à sécuriser juridiquement les actes concourant à la politique menée par les départements en faveur de la protection des espaces naturels sensibles et de la préservation de la biodiversité. Elle entend limiter les conséquences, auxquelles l'administration ne peut remédier, d'un avis contentieux du Conseil d'Etat précisant que l'abrogation des dispositions de l'article L. 142-12 du code de l'urbanisme considérées comme obsolètes lors de la recodification de ce code privait de base légale les décisions de préemption prises, postérieurement à cette abrogation, 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. Elle ne valide les décisions de préemption qu'en tant qu'elles seraient contestées sur le fondement d'un moyen tiré de l'abrogation de l'article L. 142-12 du code de l'urbanisme, en adéquation avec l'objectif poursuivi, et réserve



expressément les décisions passées en force de chose jugée. Eu égard au risque d'annulation contentieuse sur le fondement de ce moyen auquel sont exposées ces décisions de préemption, au nombre de décisions susceptibles d'être concernées et à l'objet de ces dernières, qui permettent d'assurer la mise en œuvre de la politique de protection des espaces naturels sensibles et de la préservation de la biodiversité menées par les départements, les dispositions précitées de l'article 233 de la loi du 22 août 2021 sont justifiées par un motif impérieux d'intérêt général et ne sauraient dès lors être regardées, nonobstant leur application aux litiges pendants devant le juge à la date de leur entrée en vigueur, comme portant une atteinte excessive au principe du droit à un procès équitable énoncé par l'article 6 paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance du champ d'application de la loi résultant de l'abrogation de l'article L. 142-12 du code de l'urbanisme qui permettait l'exercice du droit de préemption 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 ne peut être utilement invoqué par les consorts B...

11. Il résulte de ce qui précède que la commune de Sauvian est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a annulé pour ce motif la décision du 18 avril 2018 et a enjoint au maire de Sauvian de proposer à l'ancien propriétaire, puis, le cas échéant, à l'acquéreur évincé d'acquérir le bien, à un prix visant à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle.

12. Il appartient à la cour, saisie de l'ensemble du litige par la voie de l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par les consorts B...

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions de l'article L. 215-11 du code de l'urbanisme :

13. Aux termes de l'article L. 215-11 de ce code : " A titre exceptionnel, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption dès lors que le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. Dans le cas où la construction acquise est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels ".

14. Il résulte de ces dispositions que les décisions de préemption qu'elles prévoient doivent être justifiées à la fois par la protection des espaces naturels sensibles et par l'ouverture ultérieure de ces espaces au public, sous réserve que la fragilité du milieu naturel ou des impératifs de sécurité n'y fassent pas obstacle. Toutefois, la collectivité titulaire du droit de préemption n'a pas à justifier de la réalité d'un projet d'aménagement à la date à laquelle elle exerce ce droit.

15. Il ressort des pièces du dossier que les parcelles préemptées d'une surface totale de plus de 60 hectares sont, pour la majeure partie d'entre elles, classées en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et identifiées au schéma régional de cohérence écologique comme constitutives d'un réservoir de biodiversité. Si ces parcelles font actuellement l'objet d'une exploitation agricole à dominante céréalière, le projet de la commune, détaillé dans le rapport annexé à la décision de préemption litigieuse, vise à y restaurer un réservoir de biodiversité, en composant une mosaïque d'habitats préconisés pour accueillir les oiseaux patrimoniaux des milieux agri-naturels de ce secteur et en diversifiant les cultures présentes sur ces parcelles. Dans ces conditions, le terrain objet de la décision litigieuse, d'une dimension suffisante pour justifier son ouverture au public, doit être regardé, compte tenu de sa localisation, comme nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles du département. Le projet détaillé dans le rapport annexé à la décision de préemption litigieuse prévoit également l'ouverture au public de ces parcelles, à travers l'aménagement d'un " sentier d'interprétation " permettant l'observation de la faune et de la flore et la création d'une " maison de site " dans la partie des bâtiments existants qui ne sera pas démolie. La circonstance que la commune ait, postérieurement à la décision attaquée, envisagé de mettre une partie de ces bâtiments à disposition de l'Etat pour y implanter un centre de vacances ou d'une entreprise agro-alimentaire innovante spécialisée dans la production viticole n'est pas à elle seule de nature à établir que la commune n'entend pas affecter les constructions subsistantes à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 215-11 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne le détournement de pouvoir :

16. Aux termes de l'article L. 215-1 du code de l'urbanisme : " Pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 113-8, le département peut créer des zones de préemption dans les conditions définies au présent article. " Et selon cet article L. 113-8 : " Le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 101-2. "

17. Il ressort des pièces du dossier, en particulier du rapport de présentation annexé à la décision litigieuse précédemment évoqué, que la commune de Sauvian entend conclure un contrat avec un agriculteur s'engageant à respecter un programme expérimental dédié à la préservation de la biodiversité pour assurer l'exploitation des

parcelles préemptées. Ainsi qu'il a été dit au point 15, ce programme aura pour objet à la fois de restaurer le réservoir de biodiversité que constitue le domaine d'Espagnac, en diversifiant les cultures présentes sur ces parcelles et en y créant des zones d'habitat préservés pour accueillir notamment les oiseaux patrimoniaux des milieux agri-naturels de ce secteur et d'ouvrir ce domaine au public, en y aménageant notamment un " sentier d'interprétation " permettant l'observation de la faune et de la flore. La décision de préemption litigieuse répond dès lors aux objectifs définis à l'article L. 113-8. Si un tel contrat est, par ailleurs, susceptible de contribuer à la mise en œuvre de mesures de compensation collectives visant à consolider l'économie agricole du territoire dans le cadre de la création de la zone d'aménagement concerté des Moulières, cette seule circonstance ne saurait révéler un détournement de pouvoir. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit, par suite, être écarté.

18. Il résulte de ce qui précède que les consorts B... ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision du 18 avril 2018 par laquelle le maire de Sauvian a préempté le bien dont ils s'étaient portés acquéreurs. Par suite, leurs conclusions à fin d'injonction ainsi que leurs conclusions présentées en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent être accueillies.

19. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Sauvian en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

20. Le présent arrêt statue sur les conclusions à fin d'annulation de la décision de première instance attaquée. Dès lors, les conclusions de la requête n° 21MA04410 tendant à l'application des dispositions de l'article R. 811-15 du code de justice administrative sont devenues sans objet. Il n'y a donc plus lieu d'y statuer.

D E C I D E :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de statuer sur la requête n° 21MA04410 présentée par la commune de Sauvian.

Article 2 : Le jugement du 12 novembre 2020 du tribunal administratif de Montpellier est annulé.

Article 3 : La demande présentée par M. et Mme B... et D... B... devant le tribunal administratif de Montpellier et leurs conclusions devant la cour sont rejetées.

[...]

\*\*\*

## II. Constitutionnalité de la disposition contestée

### A. Normes de référence

#### Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

### B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

#### Relative à la méconnaissance de la garantie des droits

- Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 – Loi portant validation d'actes administratifs

1. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel prononce non la validation des dispositions du décret n° 77-679 du 29 juin 1977 relatives à la désignation des représentants du personnel au comité technique paritaire central des enseignants de statut universitaire annulées par une décision du Conseil d'État statuant au contentieux en date du 18 avril 1980, mais la validation des décrets pris après consultation dudit comité technique paritaire central ainsi que celle des actes réglementaires et non réglementaires pris sur la base de ces décrets ;

2. Considérant qu'il résulte des débats parlementaires que le législateur, avec l'assentiment du Gouvernement, a, par là, entendu préserver le fonctionnement continu du service public et le déroulement normal des carrières du personnel des conséquences d'éventuelles décisions contentieuses qui viendraient à annuler, comme ayant été prises sans consultation régulière du comité technique paritaire, les décrets visés par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ainsi que d'autres éventuelles décisions contentieuses qui viendraient annuler des actes réglementaires ou non réglementaires pris sur la base de ces décrets ;

3. Considérant que, sauf en matière pénale, la loi peut comporter des dispositions rétroactives ; qu'il n'était donc pas interdit au législateur de valider, rétroactivement, les décrets pris après consultation du comité technique paritaire central des personnels enseignants de statut universitaire institué par le décret du 29 juin 1977 ;

4. Considérant, de même, que la validation des décrets visés par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour effet de rendre inopérant le grief selon lequel les actes réglementaires ou non réglementaires pris sur le fondement de ces textes auraient été dépourvus de base légale ; qu'ainsi le législateur était conduit à valider ces actes ;

5. Considérant que, selon les auteurs des deux saisines, les dispositions de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporteraient une intervention du législateur dans le fonctionnement de la justice et seraient contraires au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ; qu'en effet, cette loi serait de nature à entraîner le rejet de recours actuellement pendants devant la juridiction administrative ;

6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence ;

7. Mais considérant que ces principes de valeur constitutionnelle ne s'opposent pas à ce que, dans l'exercice de sa compétence et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie les règles que le juge a mission d'appliquer ; qu'ainsi le fait que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel intervient dans une matière ayant donné lieu à des recours actuellement pendants n'est pas de nature à faire regarder cette loi comme non conforme à la Constitution ;

8. Considérant que les auteurs de l'une des saisines font valoir qu'en validant, fût-ce avec l'accord du Gouvernement, des actes administratifs ne relevant pas des matières réservées à la compétence du législateur, la

loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a méconnu les dispositions des articles 34 et 37 de la Constitution ;

9. Considérant que le législateur, compétent, aux termes de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales, accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État avait, pour des raisons d'intérêt général, la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de régler, comme lui seul, en l'espèce, pouvait le faire, les situations nées de l'annulation du décret du 29 juin 1977 et, pour cela, de valider les décrets qui avaient été pris après consultation du comité technique paritaire central ainsi que les actes réglementaires ou non réglementaires pris sur leur base ;

10. Considérant, enfin, qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution de la loi soumise à son examen,

- **Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 – Loi de finances pour 2006**

- SUR L'IMPOSITION DES INTÉRÊTS DE PLANS D'ÉPARGNE- LOGEMENT :

42. Considérant que l'article 7 de la loi de finances met fin à l'exonération fiscale des intérêts des plans d'épargne-logement de plus de douze ans ou, s'ils ont été ouverts avant le 1er avril 1992, de ceux dont le terme est échu ; qu'aux termes du II de l'article R. 315-28 du code de la construction et de l'habitation, applicable depuis cette date : " La durée d'un plan d'épargne-logement ne peut être supérieure à dix ans. - Toutefois cette disposition ne s'applique pas aux plans d'épargne-logement qui, en vertu du contrat initial ou d'avenants à ce contrat, conclus avant le 1er avril 1992, ont une durée supérieure à dix ans. Ces plans demeurent valables jusqu'à l'expiration du contrat initial ou du dernier avenant et ne peuvent faire l'objet d'aucune prorogation... " ;

43. Considérant que, selon les requérants, la suppression de l'exonération fiscale n'est justifiée par aucun intérêt général suffisant ; qu'elle porte à l'économie des contrats légalement conclus une atteinte excessive ;

44. Considérant, en premier lieu, que l'exonération fiscale prévue par le législateur pour les intérêts d'un plan d'épargne-logement ne constitue pas une clause contractuelle de ce plan ; que, par suite, le grief tiré d'une atteinte à l'économie de contrats légalement conclus manque en fait ;

45. Considérant, en second lieu, qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ;

46. Considérant, en l'espèce, que l'article 7 ne concerne que des plans d'épargne arrivés à échéance ; qu'il n'a pas d'effet rétroactif ; qu'il n'affecte donc pas une situation légalement acquise dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014**

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 :

13. Considérant qu'aux termes de 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 » ;

14. Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations ;

15. Considérant, en premier lieu, que les dispositions du 2° du A du paragraphe I, du 1° du paragraphe III, du paragraphe IV et des B et C du paragraphe V de l'article 8 prévoient, pour les produits de contrats d'assurance-vie acquis ou constatés à compter du 1er janvier 1997 exonérés d'impôt sur le revenu et pour lesquels les prélèvements sont acquittés lors du dénouement du contrat ou du décès de l'assuré, une modification des taux de prélèvements sociaux applicable aux « faits générateurs intervenant à compter du 26 septembre 2013 » ; qu'en prévoyant d'appliquer les taux de prélèvements sociaux modifiés pour des contrats dont le dénouement ou la transmission sont intervenus à compter du 26 septembre 2013, date à laquelle les dispositions contestées ont été rendues

publiques, le législateur a entendu éviter que l'annonce de cette réforme n'entraîne, avant l'entrée en vigueur de la loi, des effets contraires à l'objectif de rendement poursuivi ; que, par suite, l'effet rétroactif qui résulte de ces dispositions est justifié par un motif d'intérêt général suffisant ;

16. Considérant, en second lieu, que le législateur a institué, pour les contrats d'assurance-vie souscrits avant le 26 septembre 1997 pour les primes versées avant cette date ou, dans certaines conditions particulières, ultérieurement, un régime particulier d'imposition des produits issus de ces primes, afin d'inciter les titulaires à conserver ces contrats pendant une durée de six ou huit ans prévue au paragraphe I bis de l'article 125-0 A du code général des impôts ;

17. Considérant que, d'une part, le législateur a prévu une exonération totale d'impôt sur le revenu sur les produits correspondant à ces primes versées sur des contrats souscrits avant le 26 septembre 1997 ; que, d'autre part, les taux de prélèvements sociaux applicables aux produits de contrats d'assurance-vie acquis ou constatés à compter du 1er janvier 1997 exonérés d'impôt sur le revenu et pour lesquels les prélèvements sont acquittés lors du dénouement du contrat ou du décès de l'assuré sont, pour chaque fraction de produits correspondant à une période donnée, les taux en vigueur lors de cette période ; que le bénéfice de l'application de ces taux « historiques » de prélèvements sociaux est attaché, tout comme le bénéfice de l'exonération d'impôt sur le revenu sur ces mêmes gains, au respect d'une durée de conservation du contrat de six ans pour les contrats souscrits entre le 1er janvier 1983 et le 31 décembre 1989 et de huit ans pour ceux souscrits entre le 1er janvier 1990 et le 25 septembre 1997 ; que les dispositions contestées ont entendu mettre fin à cette règle d'assujettissement aux prélèvements sociaux « nonobstant les articles 5 et 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 (n° 97-1164 du 19 décembre 1997), l'article 19 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, l'article 72 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, l'article 28 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, l'article 6 de la loi n° 2010-1657 du 9 décembre 2010 de finances pour 2011, l'article 10 de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011, l'article 2 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 et l'article 3 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 » ; qu'il ressort de l'ensemble des dispositions législatives énumérées que l'application des taux de prélèvements sociaux « historiques » aux produits issus de certains contrats d'assurance-vie est l'une des contreparties qui sont attachées au respect d'une durée de six ou huit ans de conservation des contrats, accordées aux épargnants pour l'imposition des produits issus de ces contrats ; que, par suite, les contribuables ayant respecté cette durée de conservation pouvaient légitimement attendre l'application d'un régime particulier d'imposition lié au respect de cette durée légale ;

18. Considérant que le législateur, en poursuivant l'objectif d'augmentation du rendement des prélèvements sociaux appliqués aux produits des contrats d'assurance-vie, a pu prévoir une augmentation des taux de ces prélèvements pour la partie de ces produits acquise ou constatée au-delà de la durée légale nécessaire pour bénéficier du régime d'exonération d'impôt sur le revenu ; qu'en revanche, un tel motif, exclusivement financier, ne constitue pas un objectif d'intérêt général suffisant pour justifier que les produits des contrats d'assurance-vie acquis ou constatés pendant la durée légale nécessaire pour bénéficier du régime particulier d'imposition de ces produits fassent l'objet d'une modification des taux de prélèvements sociaux qui leur sont applicables ;

19. Considérant que, par suite, les dispositions du 2° du A du paragraphe I, du 1° du paragraphe III, du paragraphe IV et des B et C du paragraphe V de l'article 8 ne sauraient, sans porter atteinte aux exigences précitées de l'article 16 de la Déclaration de 1789, permettre que les produits de contrats d'assurance-vie acquis ou constatés à compter du 1er janvier 1997 exonérés d'impôts sur le revenu et pour lesquels les prélèvements sont acquittés lors du dénouement du contrat ou du décès de l'assuré soient soumis aux taux de prélèvements sociaux applicables à la date du fait générateur de l'imposition pour ceux de ces produits qui ont été acquis ou constatés au cours des huit premières années suivant l'ouverture du contrat d'assurance-vie pour ceux de ces contrats souscrits entre le 1er janvier 1990 et le 25 septembre 1997 ;

20. Considérant, qu'il résulte de tout ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 19, les dispositions du 2° du A du paragraphe I, du 1° du paragraphe III, du paragraphe IV et des B et C du paragraphe V de l'article 8 doivent être déclarées conformes à la Constitution ; que, pour le surplus, les dispositions de l'article 8 doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 – Loi de finances pour 2014**

En ce qui concerne le paragraphe II :

76. Considérant qu'aux termes de 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 » ; 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 de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

77. Considérant que l'article L. 313-2 du code de la consommation dispose que le taux effectif global déterminé comme il est dit à l'article L. 313-1, doit être mentionné dans tout écrit constatant un contrat de prêt régi par ce même article ; que la mention du taux effectif global dans le contrat de prêt constitue un élément essentiel de l'information de l'emprunteur ; qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que l'exigence d'un écrit mentionnant le taux effectif global est une condition de la validité de la stipulation d'intérêts et qu'en l'absence de stipulation conventionnelle d'intérêts, il convient de faire application du taux légal à compter du prêt ;

78. Considérant qu'en validant les contrats de prêt et les avenants à ces contrats entre un établissement de crédit et une personne morale, en tant que la validité de la stipulation d'intérêts serait contestée par le moyen tiré du défaut de mention du taux effectif global, les dispositions du paragraphe II ont pour objet de valider, de façon rétroactive, les clauses des contrats méconnaissant les dispositions de l'article L. 313-2 du code de la consommation ; qu'il résulte des travaux parlementaires qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu prévenir les conséquences financières susceptibles de résulter, pour certains établissements de crédit auxquels l'État a apporté sa garantie et qui ont accordé des emprunts « structurés » à des collectivités territoriales, à leurs groupements ou à des établissements publics locaux, de la généralisation des motifs d'un jugement du tribunal de grande instance de Nanterre du 8 février 2013 estimant, dans le cas d'espèce qui lui était soumis, qu'un échange de télécopies peut être regardé comme un contrat de prêt ;

79. Considérant, toutefois, que la validation résultant du paragraphe II s'applique à toutes les personnes morales et à tous les contrats de prêts en tant que la validité de la stipulation d'intérêts serait contestée par le moyen tiré du défaut de mention du taux effectif global ; que, d'une part, ces critères ne sont pas en adéquation avec l'objectif poursuivi ; que, d'autre part, cette validation revêt une portée très large ; que, par suite, les dispositions contestées portent une atteinte injustifiée aux droits des personnes morales ayant souscrit un emprunt ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le paragraphe II de l'article 92 méconnaît les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014 – SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Mafrow France [Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »]**

. Considérant qu'aux termes de l'article 50 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 susvisée : « Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validées les délibérations instituant le versement transport adoptées par les syndicats mixtes, ouverts ou fermés, avant le 1er janvier 2008, en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce que les syndicats mixtes ne sont pas des établissements publics de coopération intercommunale au sens des articles L. 2333-64, L. 2333-66 et L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales » ;

2. Considérant que, selon la société requérante, en validant les délibérations instituant le « versement transport » adoptées par des syndicats mixtes, les dispositions contestées méconnaissent les exigences constitutionnelles applicables aux lois de validation ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 » ; qu'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 ; qu'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 ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

4. Considérant que les articles L. 2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales sont relatifs au « versement transport » en dehors de la région d'Île-de-France ; que ce versement, qui est au nombre des impositions de toutes natures, a pour objet le financement des transports en commun ; que, selon l'article L. 2333-64, le « versement transport » peut être institué, soit dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 10 000 habitants ou lorsque la population est inférieure à 10 000 habitants, si le

territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme, soit dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil de 10 000 habitants ; qu'aux termes de l'article L. 2333-66 : « Le versement est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public » ; que l'article L. 2333-67 prévoit que le taux du versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public dans les limites qu'il détermine ;

5. Considérant que la loi du 11 juillet 1973 susvisée, qui a créé le « versement transport » en dehors de la région d'Île-de-France, prévoyait que celui-ci pouvait être institué dans le ressort « d'un syndicat de collectivités locales » ; que ces dispositions ont été modifiées lors de leur codification à l'article L. 233-58 du code des communes par le décret du 27 janvier 1977 susvisé qui a prévu que ce versement pouvait être institué dans le ressort d'une « commune ou une communauté urbaine » ou « d'un district ou d'un syndicat de communes compétent pour l'organisation des transports urbains » ; que des contestations ont été formées quant à la compétence des syndicats mixtes pour instituer sur ce fondement le « versement transport » ; que, par sa décision du 15 février 1984 susvisée, le Conseil d'État a jugé que le décret n'avait « pu avoir pour effet de modifier l'article 1er de la loi susmentionnée du 11 juillet 1973, qui prévoit la possibilité d'instituer un tel versement au bénéfice des "syndicats de collectivités locales" » ; que ces dispositions ont été à nouveau modifiées par la loi du 6 février 1992 susvisée qui a prévu que ce versement pouvait être institué dans le ressort d'une « commune ou une communauté urbaine » ou « d'un groupement de communes compétent pour l'organisation des transports urbains » puis par la loi du 21 février 1996 susvisée qui a inséré ces dispositions dans le code général des collectivités territoriales et a prévu que ce versement pouvait être institué dans le ressort d'une « commune ou une communauté urbaine » ou « d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains » ; que de nouvelles actions ont contesté la compétence des syndicats mixtes pour instituer sur ce fondement le « versement transport » ; que l'article 102 de la loi du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 susvisée a inséré dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 5722-7-1 accordant aux syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale la faculté d'instituer le « versement transport » destiné au financement des transports en commun ; que, si le législateur a ainsi entendu lever les ambiguïtés des rédactions antérieures et permettre aux syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale, d'instituer et de percevoir le « versement transport », de nouvelles actions ont contesté l'effet dans le temps de ces nouvelles dispositions ; que, par les arrêts susvisés du 20 septembre 2012, la Cour de cassation a jugé que ces dispositions issues de la loi du 24 décembre 2007 étaient dépourvues d'effet rétroactif et que les syndicats mixtes visés à l'article L. 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales n'avaient pas compétence pour instituer le « versement transport » avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2007 ;

6. Considérant, en premier lieu, que par les dispositions successives des lois du 24 décembre 2007 et du 29 décembre 2012, le législateur a entendu mettre un terme à des années de contentieux relatifs aux délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport » ; qu'en adoptant les dispositions contestées de la loi du 29 décembre 2012, le législateur a entendu donner un fondement législatif certain aux délibérations des syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale ayant institué le « versement transport » avant le 1er janvier 2008 ; qu'il a également entendu éviter une multiplication des réclamations fondées sur la malfaçon législative révélée par les arrêts précités de la Cour de cassation, et tendant au remboursement d'impositions déjà versées, et mettre fin au désordre qui s'en est suivi dans la gestion des organismes en cause ; que les dispositions contestées tendent aussi à prévenir les conséquences financières qui auraient résulté de tels remboursements pour certains des syndicats mixtes en cause et notamment ceux qui n'avaient pas adopté une nouvelle délibération pour confirmer l'institution du « versement transport » après l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2007 ; que, dans ces conditions, l'atteinte portée par les dispositions contestées aux droits des entreprises assujetties au « versement transport » est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que, par les dispositions contestées, le législateur a précisément défini et limité la portée de la validation qui ne s'applique qu'en tant que la délibération d'un syndicat mixte ayant institué le « versement transport » avant le 1er janvier 2008 serait contestée au motif que ce syndicat n'est pas un établissement public de coopération intercommunale au sens des articles L. 2333-64, L. 2333-66 et L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales ;

8. Considérant, en troisième lieu, que le législateur a expressément réservé les décisions passées en force de chose jugée ; que, toutefois, si le « versement transport » n'est pas une sanction ayant le caractère d'une punition, il n'en va pas de même des sanctions applicables aux contribuables qui ne se sont pas acquittés de cette imposition en vertu des dispositions de l'article L. 2333-69 du code général des collectivités territoriales ; que le principe de

non-rétroactivité des peines et des sanctions garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 fait obstacle à l'application rétroactive de dispositions permettant d'infliger des sanctions ayant le caractère d'une punition à des contribuables à raison d'agissements antérieurs à l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles ; que, par suite, la validation rétroactive des délibérations de syndicats mixtes antérieures au 1er janvier 2008 instituant le « versement transport » ne saurait permettre que soient prononcées des sanctions de cette nature à l'encontre des personnes assujetties au « versement transport » en vertu d'une délibération d'un syndicat mixte antérieure au 1er janvier 2008 au titre du recouvrement de cette imposition avant l'entrée en vigueur de l'article 50 de la loi du 29 décembre 2012 ; que, sous cette réserve, la validation rétroactive ne méconnaît aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ; que l'article 50 de la loi du 29 décembre 2012 susvisée, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution

- **Décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014 – Loi relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public**

- SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE DE LOI DE VALIDATION :

9. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 » ; qu'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 ; qu'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 ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

10. Considérant que l'article L. 313-2 du code de la consommation dispose que le taux effectif global déterminé comme il est dit à l'article L. 313-1, doit être mentionné dans tout écrit constatant un contrat de prêt régi par ce même article ; que la mention du taux effectif global dans le contrat de prêt constitue un élément essentiel de l'information de l'emprunteur ; qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que l'exigence d'un écrit mentionnant le taux effectif global est une condition de la validité de la stipulation d'intérêts et qu'en l'absence de stipulation conventionnelle d'intérêts, il convient de faire application du taux légal à compter du prêt ;

11. Considérant qu'en validant les stipulations d'intérêts comprises dans les contrats de prêt et les avenants à ces contrats entre un établissement de crédit et une personne morale de droit public, en tant que la validité de ces stipulations serait contestée par le moyen tiré soit du défaut de mention du taux effectif global, du taux de période ou de la durée de période, soit de la mention erronée d'un taux effectif global, d'un taux de période ou d'une durée de période, les dispositions des articles 1er et 2 de la loi contestée ont pour objet de valider, de façon rétroactive, les clauses des contrats méconnaissant les dispositions des articles L. 313-1 et L. 313-2 du code de la consommation ; qu'il résulte des travaux parlementaires qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu prévenir les conséquences financières directes ou indirectes, pouvant excéder dix milliards d'euros, résultant, pour les établissements de crédit qui ont accordé des emprunts « structurés » à des collectivités territoriales, à leurs groupements ou à des établissements publics locaux, en particulier les établissements de crédit auxquels l'État a apporté sa garantie, de la généralisation des solutions retenues par le tribunal de grande instance de Nanterre dans deux jugements du 8 février 2013 et du 7 mars 2014 ; que, dans le premier de ces jugements, ce tribunal a jugé qu'un document contresigné échangé par voie de télécopie peut être regardé comme un contrat de prêt et que l'absence de mention du taux effectif global dans ce document entraînait la nullité de la stipulation d'intérêts ; que, dans le second, le même tribunal a jugé que, dans le document formalisant le contrat de prêt précédemment conclu par échange de télécopies, l'absence des mentions relatives au taux applicable à la période unitaire et à la durée de celle-ci entraînait également la nullité de la stipulation d'intérêts, malgré la mention du taux effectif global ;

12. Considérant que les validations résultant des articles 1er et 2 de la loi déferée ne s'appliquent qu'aux stipulations d'intérêts des contrats conclus avec des personnes morales de droit public ; qu'il ressort de l'article 3 de la loi que sont exclus du champ d'application de ces validations les écrits constatant un contrat de prêt ou un avenant comportant un taux d'intérêt fixe ou un taux d'intérêt variable défini comme l'addition d'un indice et d'une marge fixe exprimée en points de pourcentage ; qu'en vertu des alinéas deux à quatre des articles 1er et 2, les



stipulations d'intérêts en cause ne sont validées que si le contrat ou l'avenant approuvé par l'emprunteur mentionne conjointement le montant ou le mode de détermination des échéances de remboursement du prêt en principal et intérêts, la périodicité de ces échéances et le nombre de ces échéances ou la durée du prêt ; qu'il ressort du dernier alinéa de l'article 2 que, lorsqu'un contrat de prêt ou un avenant mentionne un taux effectif global inférieur au taux effectif global déterminé conformément à l'article L. 313-1 du code de la consommation, l'emprunteur a droit au versement par le prêteur de la différence entre ces deux taux appliquée au capital restant dû à chaque échéance ; que les validations critiquées portent sur la sanction d'une irrégularité touchant à la seule information de l'emprunteur sur le coût global du crédit, mais n'ont pas pour effet de modifier l'économie des contrats de prêts souscrits ;

13. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le législateur a strictement limité la portée de ces validations en adéquation avec l'objectif poursuivi ;

14. Considérant que l'incertitude quant au montant exact du risque financier global est inhérente à l'existence de nombreuses procédures juridictionnelles en cours portant sur des cas d'espèce différents et à l'existence de procédures susceptibles d'être encore introduites ;

15. Considérant que, par suite, eu égard à l'ampleur des conséquences financières qui résultent du risque de la généralisation des solutions retenues par les jugements précités, l'atteinte aux droits des personnes morales de droit public emprunteuses est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ;

16. Considérant, dès lors, que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ; qu'il en va de même des griefs tirés de ce que les validations porteraient une atteinte disproportionnée aux droits des personnes morales de droit public emprunteuses ;

- **Décision n° 2015-522 QPC du 19 février 2016 – Mme Josette B.-M. [Allocation de reconnaissance III]**

– SUR LE PARAGRAPHE II DE L'ARTICLE 52 DE LA LOI DU 18 DÉCEMBRE 2013 :

7. Considérant que la requérante soutient que les dispositions du paragraphe II de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013, qui prévoient une application rétroactive de dispositions législatives, méconnaissent l'article 16 de la Déclaration de 1789 dès lors qu'elles ne sont pas justifiées par un motif impérieux d'intérêt général ; que ces dispositions violeraient également le principe d'égalité devant la loi dès lors qu'elles instaurent une différence de traitement injustifiée entre les personnes ayant présenté une demande d'allocation de reconnaissance ayant donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée à la date d'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2013 et les autres ;

8. Considérant qu'aux termes de 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 » ; qu'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 ; qu'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 ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

9. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 dans sa rédaction antérieure à la loi du 18 décembre 2013, peuvent bénéficier des allocations et rentes de reconnaissance, les anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives ayant servi en Algérie ; qu'en vertu de ce même alinéa dans sa rédaction résultant du paragraphe I de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013, peuvent uniquement bénéficier des allocations et rentes de reconnaissance les anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives ayant servi en Algérie relevant du statut civil de droit local ; que ces dispositions de la loi du 18 décembre 2013 ont pour effet d'exclure du bénéfice de ces allocations et rentes les anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives ayant servi en Algérie relevant du statut civil de droit commun ; qu'en prévoyant l'application de ces dispositions aux demandes d'allocation de reconnaissance présentées avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2013, qui n'ont pas donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée, le paragraphe II de l'article 52 a pour objet de valider, de façon rétroactive, les décisions de refus opposées par l'administration aux demandes d'allocations et de rentes formées par les anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives relevant du statut civil de droit commun ;

10. Considérant qu'il résulte des travaux parlementaires qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 4 février 2011 susvisée, réserver aux seuls anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives ayant servi en Algérie, qui ont connu des difficultés particulières d'insertion après leur arrivée sur le territoire national, le dispositif d'indemnisation qu'il avait institué et qui privait de son bénéficiaire, à l'origine, entre autres, les anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives de statut civil de droit commun ; qu'il a également entendu prévenir les conséquences financières de l'octroi d'allocations de reconnaissance à ces derniers ;

11. Considérant, toutefois, que les dispositions législatives ouvrant un droit à allocation de reconnaissance aux anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives ayant servi en Algérie relevant du statut civil de droit commun sont restées en vigueur plus de trente-quatre mois ; que les dispositions contestées ont pour effet d'entraîner l'extinction totale de ce droit, y compris pour les personnes ayant engagé une procédure administrative ou contentieuse en ce sens à la date de leur entrée en vigueur ; que l'existence d'un enjeu financier important pour les finances publiques lié à ces dispositions n'est pas démontrée ; que, par suite, la volonté du législateur de rétablir un dispositif d'indemnisation correspondant pour partie à son intention initiale ne constitue pas en l'espèce un motif impérieux d'intérêt général justifiant l'atteinte au droit des personnes qui avaient engagé une procédure administrative ou contentieuse avant cette date ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, le paragraphe II de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

12. Considérant qu'aux termes du 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 » ; que, si, 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, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et 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 ;

13. Considérant que la déclaration d'inconstitutionnalité du paragraphe II de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 prend effet à compter de la date de la publication de la présente décision ; qu'elle peut être invoquée dans toutes les instances introduites à cette date et non jugées définitivement,

- **Décision n° 2015-525 QPC du 2 mars 2016 – Société civile immobilière PB 12 [Validation des évaluations de valeur locative par comparaison avec un local détruit ou restructuré]**

1. Considérant qu'aux termes du paragraphe III de l'article 32 de la loi du 29 décembre 2014 susvisée : « Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, pour la détermination de la valeur locative des locaux mentionnés à l'article 1496 du code général des impôts et de ceux évalués en application du 2° de l'article 1498 du même code, sont validées les évaluations réalisées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 en tant que leur légalité serait contestée au motif que, selon le cas, le local de référence ou le local-type ayant servi de terme de comparaison, soit directement, soit indirectement, a été détruit ou a changé de consistance, d'affectation ou de caractéristiques physiques » ;

2. Considérant que la société requérante soutient que les dispositions contestées méconnaissent les exigences de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dès lors que la validation rétroactive qu'elles prévoient n'est pas justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ; que, selon les sociétés intervenantes, les dispositions contestées portent à l'équilibre des droits des parties une atteinte contraire aux exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 dès lors qu'elles ont pour effet de priver à titre rétroactif le seul contribuable de la possibilité d'utiliser comme terme de comparaison un local de référence ou un local-type ayant été détruit ou ayant changé de consistance, d'affectation ou de caractéristiques physiques ;

3. Considérant qu'aux termes de 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 » ; qu'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 ; qu'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 ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

4. Considérant que la valeur locative des locaux d'habitation et à usage professionnel autre que commercial est déterminée, en vertu de l'article 1496 du code général des impôts, par comparaison avec celle de locaux de référence ; que la valeur locative des locaux commerciaux est déterminée, en vertu des 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> ou 3<sup>o</sup> de l'article 1498 du même code, par référence au loyer de ces locaux ou, à titre subsidiaire, par comparaison avec celle d'un local-type ou, à défaut, par voie d'appréciation directe ;
5. Considérant que, par la décision du 5 février 2014 susvisée, le Conseil d'État a jugé, pour l'application de la méthode d'évaluation de la valeur locative des locaux commerciaux prévue au 2<sup>o</sup> de l'article 1498, « qu'un local-type qui, depuis son inscription régulière au procès-verbal des opérations de révision foncière d'une commune, a été entièrement restructuré ou a été détruit ne peut plus servir de terme de comparaison, pour évaluer directement ou indirectement la valeur locative d'un bien soumis à la taxe foncière au 1<sup>er</sup> janvier d'une année postérieure à sa restructuration ou à sa disparition » ;
6. Considérant que les dispositions contestées excluent, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, la possibilité pour les contribuables de se prévaloir du motif d'irrégularité tiré de ce que le terme de comparaison utilisé pour fonder l'évaluation d'une valeur locative, soit directement, soit indirectement, a été détruit ou a changé de consistance, d'affectation ou de caractéristiques physiques, en vue d'une remise en cause de l'évaluation de la valeur locative des immeubles concernés, y compris pour les impositions postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2015, dès lors que cette évaluation a été réalisée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 ;
7. Considérant qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi du 29 décembre 2014 qu'en adoptant les dispositions contestées le législateur a entendu éviter le développement d'un contentieux de masse susceptible, d'une part, de perturber l'activité de l'administration fiscale et du juge administratif et, d'autre part, d'engendrer un risque financier pour l'État et les collectivités territoriales affectataires des impositions assises sur la valeur locative des propriétés bâties ;
8. Considérant, toutefois, d'une part, qu'il n'est pas établi que, du fait de la décision du Conseil d'État du 5 février 2014, le nombre de contestations de la fixation des valeurs locatives s'accroisse dans des conditions de nature à perturber l'activité de l'administration fiscale et de la juridiction administrative ;
9. Considérant, d'autre part, que selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le recours à un terme de comparaison jugé inapproprié pour fixer la valeur locative d'un local visé par l'article 1496 ou l'article 1498 du code général des impôts ne conduit pas à la décharge de l'impôt assis sur cette valeur locative ; que, dans le cas d'un local d'habitation ou à usage professionnel autre que commercial, il est substitué au terme de comparaison jugé inapproprié un autre terme de comparaison ; que, dans le cas d'un local commercial, il est substitué au terme de comparaison jugé inapproprié un autre terme de comparaison ou, si aucun terme de comparaison ne peut fonder une évaluation pertinente, il est procédé à une évaluation par voie d'appréciation directe ; que, dès lors, l'issue d'une contestation de la valeur locative d'un local visé à l'article 1496 ou à l'article 1498 du code général des impôts, fondée sur le caractère inapproprié du terme de comparaison utilisé à cette fin par l'administration, est incertaine quant au montant de la cotisation d'impôt fixée finalement ; que, par suite, l'existence d'un risque financier pour l'État et les collectivités territoriales n'est pas établie ;
10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucun motif impérieux d'intérêt général ne justifie l'atteinte au droit des contribuables de se prévaloir du motif d'irrégularité tiré de ce que le terme de comparaison utilisé pour fonder l'évaluation d'une valeur locative, soit directement, soit indirectement, a été détruit ou a changé de consistance, d'affectation ou de caractéristiques physiques en vue d'une remise en cause de l'évaluation de la valeur locative des immeubles concernés ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, le paragraphe III de l'article 32 de la loi du 29 décembre 2014 doit être déclaré contraire à la Constitution ;
11. Considérant qu'aux termes du 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 » ; que, si, 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, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et 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 ;
12. Considérant que la déclaration d'inconstitutionnalité du paragraphe III de l'article 32 de la loi du 29 décembre 2014 prend effet à compter de la date de la publication de la présente décision ; qu'elle peut être invoquée dans toutes les instances introduites à cette date et non jugées définitivement,

- **Décision n° 2017-644 QPC du 21 juillet 2017 – Communauté de communes du pays roussillonnais [Validation de la compensation du transfert de la TASCOM aux communes et aux EPCI à fiscalité propre]**

1. L'article 133 de la loi du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 mentionnée ci-dessus, prévoit : « *Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validés les arrêtés préfectoraux pris au titre des exercices 2012, 2013 et 2014 constatant le prélèvement opéré sur le montant de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ou de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales, en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce qu'il aurait été fait application au-delà de 2011 des dispositions du paragraphe 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015* ».
2. La communauté de communes requérante et les parties intervenantes soutiennent qu'en validant les arrêtés préfectoraux constatant le prélèvement opéré sur la dotation de compensation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au titre des exercices 2012 à 2014, les dispositions contestées méconnaîtraient les exigences constitutionnelles découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 applicables aux lois de validation.
3. Aux termes de 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.
4. L'article 77 de la loi du 30 décembre 2009 mentionnée ci-dessus a transféré le produit de la taxe sur les surfaces commerciales aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Parallèlement, afin d'assurer la neutralité financière de ce transfert pour l'État, ce même article 77 a compensé le transfert de cette ressource fiscale par un prélèvement opéré sur la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi du 30 décembre 1998 mentionnée ci-dessus ou sur la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, alors que le paragraphe 1.2.4.1 de l'article 77 prévoit que le transfert du produit de la taxe sur les surfaces commerciales s'applique « *à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011* », le paragraphe 1.2.4.2 de ce même article 77 prévoyait, dans sa rédaction initiale, que la compensation de ce transfert s'appliquait « *en 2011* ». De 2012 à 2014, ce prélèvement a été reconduit sur la base de circulaires. Dans une décision du 16 juillet 2014 mentionnée ci-dessus, le Conseil d'État a jugé que la compensation de ce transfert n'était applicable « *qu'au titre de la seule année 2011* ».
5. Or, l'intention du législateur, lors de l'adoption de l'article 77 de la loi du 30 décembre 2009, était d'assurer de manière pérenne la neutralité financière du transfert du produit de la taxe sur les surfaces commerciales. Les dispositions contestées visent donc à remédier, pour les années 2012 à 2014, au défaut de base légale de la compensation de ce transfert révélé par la décision du Conseil d'État.
6. En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu mettre un terme à l'important contentieux fondé sur la malfaçon législative révélée par la décision précitée du Conseil d'État. Il a également entendu prévenir les importantes conséquences financières qui en auraient résulté pour l'État. Dans ces conditions, l'atteinte portée par les dispositions contestées aux droits des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant fait l'objet de ce mécanisme de compensation au titre des années 2012 à 2014 est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général.
7. En deuxième lieu, les arrêtés préfectoraux ne sont validés qu'en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce qu'il aurait été fait application au-delà de 2011 des dispositions du paragraphe 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi du 30 décembre 2009 et de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction antérieure à la loi du 29 décembre 2014 de finances. Par conséquent, le législateur a précisément défini et limité la portée de la validation.
8. En troisième lieu, le législateur a expressément réservé les décisions de justice passées en force de chose jugée.
9. En dernier lieu, les arrêtés préfectoraux validés, qui avaient pour objet d'appliquer la règle de compensation financière du transfert de la taxe sur les surfaces commerciales aux communes et établissements publics de

coopération intercommunale à fiscalité propre ne méconnaissent ni les principes constitutionnels de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle.

10. L'article 133 de la loi du 29 décembre 2016, qui ne méconnaît ni l'article 16 de la Déclaration de 1789, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

- **Décision n° 2019-776 QPC du 19 avril 2019 – Société Engie [Validation des conventions relatives à l'accès aux réseaux conclus entre les gestionnaires de réseaux de distribution et les fournisseurs d'électricité]**

1. Le paragraphe II de l'article L. 452-3-1 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de la loi du 30 décembre 2017 mentionnée ci-dessus, prévoit :

*« Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validées les conventions relatives à l'accès aux réseaux conclus entre les gestionnaires de réseaux de distribution mentionnés à l'article L. 111-52 du code de l'énergie et les fournisseurs d'électricité, en tant qu'elles seraient contestées par le moyen tiré de ce qu'elles imposent aux fournisseurs la gestion de clientèle pour le compte des gestionnaires de réseaux ou laissent à la charge des fournisseurs tout ou partie des coûts supportés par eux pour la gestion de clientèle effectuée pour le compte des gestionnaires de réseaux antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.*

*« Cette validation n'est pas susceptible de donner lieu à réparation ».*

2. La société requérante soutient que, en validant les conventions relatives à l'accès aux réseaux d'électricité conclus entre les gestionnaires de réseaux de distribution et les fournisseurs, ces dispositions méconnaîtraient le principe de séparation des pouvoirs, la garantie des droits et le droit à un recours juridictionnel effectif. En effet, cette validation qui porte sur le contentieux relatif aux coûts supportés par les fournisseurs d'électricité pour la gestion de clientèle effectuée pour le compte des gestionnaires de réseaux de distribution ne serait pas justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. La société requérante dénonce également la violation du principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre qui en résulterait.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 452-3-1 du code de l'énergie.

4. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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. Dans le cadre des contrats uniques portant sur la fourniture et la distribution d'électricité, prévus par l'article L. 121-92 du code de la consommation, le fournisseur d'électricité assure, pour le compte du gestionnaire de réseau public de distribution, la gestion des relations de clientèle de ce dernier avec le consommateur. Par sa décision du 13 juillet 2016 mentionnée ci-dessus, le Conseil d'État a jugé que les stipulations des contrats conclus entre le gestionnaire de réseau et les fournisseurs d'électricité ne doivent pas laisser à la charge de ces derniers les coûts supportés par eux pour le compte du gestionnaire de réseau.

6. En validant les conventions relatives à l'accès aux réseaux conclus entre les gestionnaires de réseaux de distribution et les fournisseurs d'électricité pour le compte des gestionnaires de réseaux, les dispositions contestées ont pour objet de mettre un terme ou de prévenir les litiges indemnitaires engagés ou susceptibles de l'être, sur le fondement de la décision du Conseil d'État précitée.

7. En premier lieu, les conventions en cause ne sont validées que dans la mesure où elles seraient contestées par le moyen tiré de ce qu'elles imposent aux fournisseurs la gestion de clientèle pour le compte des gestionnaires de réseaux ou laissent à la charge des fournisseurs tout ou partie des coûts supportés par eux pour la gestion de clientèle effectuée, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. Le législateur a ainsi strictement limité la portée de cette validation en adéquation avec l'objectif poursuivi.

8. En deuxième lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu prévenir les conséquences financières pour les gestionnaires de réseaux et, indirectement, les consommateurs, susceptibles de résulter du remboursement des frais de gestion de clientèle mis à la charge des fournisseurs d'électricité.

9. D'une part, les fournisseurs d'électricité peuvent soit être soumis aux tarifs réglementés de vente soit décider eux-mêmes, sur le marché, des prix qu'ils pratiquent. Selon la situation dans laquelle ils se trouvent et le prix ou le tarif pratiqué, la réalité et l'ampleur de leur préjudice résultant des coûts de gestion de clientèle supportés par eux pour le compte des gestionnaires de réseaux sont susceptibles d'appréciations différentes. L'incertitude quant au montant exact du risque financier global est donc inhérente aux procédures en cours ou à celles susceptibles d'être introduites, qui portent sur des cas d'espèce différents.

10. D'autre part, les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité, lesquels sont investis d'une mission de service public, sont rémunérés sur la base du tarif prévu à l'article L. 341-2 du code de l'énergie. Dès lors, le remboursement des frais de gestion, qui fait l'objet des litiges soumis à la validation contestée, serait susceptible de provoquer un renchérissement de ces tarifs, qui se répercuterait sur le prix payé par les consommateurs finaux d'électricité.

11. Par suite, eu égard aux conséquences financières susceptibles de résulter des litiges visés par la validation et à leur répercussion sur le coût de l'électricité acquitté par l'ensemble des consommateurs, l'atteinte portée par les dispositions contestées aux droits des fournisseurs d'électricité ayant conclu les conventions validées est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général.

12. En dernier lieu, d'une part, le législateur a expressément réservé les décisions de justice passées en force de chose jugée. D'autre part, compte tenu de l'objectif d'intérêt général poursuivi, les conventions validées ne méconnaissent pas les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, le droit de propriété, la liberté d'entreprendre ni aucune autre exigence constitutionnelle.

13. Il résulte de tout ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.

14. Le premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 452-3-1 du code de l'énergie, qui ne méconnaît pas non plus les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, le droit de propriété, la liberté d'entreprendre ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

- **Décision n° 2019-812 QPC du 15 novembre 2019 – M. Sébastien M. et autre [Suppression de l'abattement pour durée de détention sur les gains nets retirés des cessions d'actions et de parts sociales]**

– Sur le grief tiré de la méconnaissance de la garantie des droits :

4. Aux termes de 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* ».

5. Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. En particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui pouvaient légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs.

6. Dans sa rédaction antérieure à la loi du 28 décembre 2011, l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts prévoyait que les gains nets retirés des cessions à titre onéreux d'actions, de parts de sociétés ou de droits démembrés portant sur ces actions ou parts, soumis au titre de l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel, bénéficieraient d'un abattement d'un tiers pour chaque année de détention au-delà de la cinquième année, conduisant à une exonération totale à l'expiration de la huitième année. La durée de détention était décomptée à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'acquisition pour les titres acquis après le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, pour les titres acquis avant cette date.

7. La loi du 28 décembre 2011 a modifié cet article 150-0 D *bis* en remplaçant, pour les gains de cessions réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, le dispositif d'abattement par un dispositif de report d'imposition subordonné notamment au réinvestissement d'une partie des gains de cessions.

8. D'une part, il résulte de l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts, dans sa rédaction antérieure à la loi du 28 décembre 2011, que le bénéfice d'un abattement ne pouvait être légalement acquis qu'au jour de la cession, fait générateur de l'imposition, de titres détenus depuis au moins six années révolues, décomptées au plus tôt à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Ainsi, aucun droit à abattement n'a pu être légalement acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Dès lors, les dispositions contestées, qui trouvent leur origine dans la loi du 28 décembre 2011, laquelle a supprimé ce dispositif d'abattement, ne portent pas atteinte à des situations légalement acquises.

9. D'autre part, la simple conservation de titres durant une période inférieure à la durée exigée par l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi du 28 décembre 2011 n'a pu, à elle seule, faire naître une attente légitime de bénéficiaire de l'abattement en cause.

10. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de l'atteinte aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.