

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°1506005

COLLECTIF SOUTIEN AUX VACHES DE
CORSEPT

Mme Cécile Loirat
Rapporteur

M. Frank
Rapporteur public

Audience du 14 novembre 2018
Lecture du 12 décembre 2018

24-02-02-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(2ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 17 et 30 juillet 2015, les 14 et 24 décembre 2015, et les 18 février et 7 avril 2016, le Collectif « Soutien aux vaches de Corsept », représenté par Mmes [REDACTED] et [REDACTED] demande au tribunal d'annuler la délibération du 18 mai 2015 par laquelle le conseil municipal de la commune de Corsept a décidé de se séparer de son troupeau de vaches de race Highland, affectées depuis 2009 à l'éco-pâturage, ou gestion écologique de la digue, située sur le chemin de l'estuaire.

Il soutient que :

- la convocation des conseillers municipaux était imprécise, dissimulant à la population l'intention réelle de la municipalité de se séparer du troupeau, en méconnaissance des articles L. 2121-10 et L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales ; contrairement à ce que soutient la commune, la convocation et l'ordre du jour n'ont pas été communiqués par voie de presse ;
- la décision attaquée est hâtive et a pour effet de compromettre le bon entretien de la digue de Corsept ; la solution d'éco-pâturage, expérimentée depuis 2009 et validée en 2012, n'est pas incompatible avec la création de la piste cyclable Paimboeuf / Saint-Brévin-les-Pins ;

- la délibération postérieure du 21 septembre 2015 est entachée de contradictions : le conseil déclare rechercher des solutions temporaires dans l'attente de la décision du tribunal alors qu'il autorise le maire à procéder à la cession des animaux ;
- la délibération attaquée méconnaît les articles L. 1311-1 et L. 2111-1 du CG3P : les vaches, propriété de la personne publique, sont des biens inaliénables et imprescriptibles.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 1er décembre 2015 et le 5 février 2016, la commune de Corsept, représentée par Me [REDACTED] conclut au rejet de la requête et demande la condamnation du collectif requérant à lui verser une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

A titre principal :

- la requête est irrecevable en raison du défaut d'habilitation des requérantes à agir au nom de l'association ; alors que l'article 11 des statuts donnent compétence au conseil d'administration pour autoriser le président à agir en justice au nom de l'association, les requérantes se prévalent d'une délibération de l'assemblée générale constitutive, non compétente à cet effet ;
- la requête est également irrecevable car dirigée contre une délibération ne faisant pas grief, en raison de son caractère de mesure préparatoire ;
- le juge administratif n'est pas compétent pour se connaître d'un acte de gestion du domaine privé de la commune ;

A titre subsidiaire :

- la convocation pour la séance du 15 mai 2015 est conforme aux articles L. 2121-10 et R. 2121-7 du code général des collectivités territoriales ; l'ordre du jour est clair et l'information est à destination des conseillers municipaux et non de la population communale ;
- la convocation a été affichée à la porte de la mairie le 5 mai 2015, publiée sur le site internet de la commune le 12 mai 2015 et dans la presse le 15 mai suivant ;
- à supposer que la convocation soit irrégulière, il faut apprécier l'impact de cette irrégularité selon la jurisprudence Danthony ;
- s'agissant du bien-fondé de la décision attaquée : le maintien d'un troupeau de vaches exploité en régie par la commune présente de nombreux inconvénients et est incompatible avec le projet de tronçon « la Loire à vélo », à moins de réaliser des clôtures, pour un coût estimé à 14 000 euros ; la décision est sans conséquence sur l'entretien global de la digue, dès lors que les animaux en cause ne pâturaient que sur 1 des 7 Km de la digue ;
- les vaches appartiennent au domaine privé de la commune et la délibération du 19 mai 2014 a autorisé le maire à procéder aux cessions de gré à gré jusqu'à 4 600 euros.

Par ordonnance du 8 avril 2016, la clôture d'instruction a été fixée au 25 avril 2016.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- 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 Loirat,
- les conclusions de M. Frank, rapporteur public,
- et les observations de Mme [REDACTED] représentant le Collectif « Soutien aux vaches de Corsept », et de Me [REDACTED] représentant la commune de Corsept.

Une note en délibéré, présentée pour la commune de Corsept, a été enregistrée le 28 novembre 2018.

Considérant ce qui suit :

1. A compter du 1^{er} août 2009, la commune de Corsept a expérimenté un projet de gestion écologique d'une partie du sentier de l'Estuaire (de la Loire) par six vaches de race Highland, qu'elle a décidé de pérenniser en 2012. Par la présente requête, le collectif de « Soutien aux vaches de Corsept » demande l'annulation de la délibération du 18 mai 2015 par laquelle le conseil municipal a décidé de se séparer du troupeau (de vaches highlandaises), que le troupeau sera cédé avant l'hiver 2015 et que les vaches seront vendues selon les prix en vigueur sur le marché.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'exception d'incompétence de la juridiction administrative :

2. Aux termes de l'article 514-5 du code civil : « *Les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens* ».

3. La délibération, contestée par un collectif d'habitants de la commune de Corsept, a pour objet la cession de biens meubles appartenant à la commune. Une telle décision affecte la consistance du domaine de la collectivité publique. Par suite, la commune de Corsept n'est pas fondée à soutenir qu'il s'agirait d'un acte de gestion de son domaine privé, dont il n'appartiendrait qu'au juge judiciaire de connaître. L'exception d'incompétence de la juridiction administrative sera, dès lors, écartée.

Sur la fin de non-recevoir tirée de ce que la délibération ne fait pas grief :

4. Par la délibération attaquée le conseil municipal a pris la décision de vendre le troupeau de vaches Highlandaises avant l'hiver 2015 et de le céder selon les prix en vigueur sur le marché, donnant ainsi au maire un mandat suffisamment précis, en termes de calendrier et de prix, pour procéder à la vente du cheptel. Cette délibération, par laquelle le conseil

municipal a autorisé le maire à céder les vaches de la commune n'a pas le caractère d'une mesure préparatoire mais constitue un acte décisoire susceptible d'être déféré au juge de l'excès de pouvoir. La fin de non-recevoir opposée par la commune de Corsept doit, par suite, être écartée.

En ce qui concerne la légalité externe de la délibération attaquée :

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, en ses dispositions alors applicables : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée par écrit, sous quelque forme que ce soit, au domicile des conseillers municipaux, sauf s'ils font le choix d'une autre adresse* ».

6. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le projet de vendre le troupeau communal avait été évoqué au sein des commissions « voirie », « agriculture », « culture et tourisme » et « cadre de vie et environnement » du conseil municipal de la commune de Corsept. Dans ces conditions, la mention, dans l'ordre du jour joint à la convocation adressée aux conseillers municipaux, que serait abordée la question des « vaches » était suffisante pour permettre aux conseillers municipaux de connaître l'objet de la délibération qu'il leur était proposé d'adopter, alors même qu'il n'était pas expressément précisé que l'assemblée délibérante aurait à examiner le projet de vendre le troupeau communal.

7. D'autre part, et alors que la commune soutient sans être contredite que cet ordre du jour a été affiché à la porte de la mairie, conformément à l'article R. 2121-7 du code général des collectivités territoriales, la circonstance que ses mentions n'auraient pas permis une information suffisante des habitants de la commune, à la supposer établie, n'est pas de nature à établir que les dispositions précitées de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, qui visent à assurer l'information des conseillers municipaux, auraient été méconnues.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs* ».

9. Ces dispositions, si elles confèrent aux habitants un droit justifiant la faculté pour les communes de les consulter collectivement sur les affaires communales dans les conditions prévues par les articles L. 2143-1 et suivants du code général des collectivités territoriales relatifs à la participation des habitants à la vie locale, n'ont ni pour objet, ni pour effet, d'imposer à ces collectivités de demander systématiquement l'avis des habitants sur tous les projets de décisions qui sont susceptibles de les intéresser personnellement ou collectivement. Par suite, et alors, en tout état de cause, que le Collectif requérant ne soutient pas avoir sollicité en vain du maire de la commune la réalisation d'une consultation publique sur le sort des vaches highlandaises de la commune, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la délibération attaquée aurait été prise en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales.

En ce qui concerne la légalité interne de la délibération attaquée :

10. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2111-1 du code général des propriétés des personnes publiques : *« Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public »*. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 2111-2 du même code : *« Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable »*.

11. D'une part, à supposer que la digue sur laquelle se trouvaient les vaches highlandaises appartienne au domaine public immobilier de la commune de Corsept et que ces animaux contribuaient à assurer un entretien écologique de cette partie du sentier de l'estuaire, sur environ un kilomètre sur sept, ceux-ci étaient susceptibles d'être remplacés par du matériel d'entretien mécanique ou d'être déplacés vers d'autres terrains appartenant à la commune. Ainsi et en tout état de cause, les vaches ne constituent pas un accessoire indispensable du domaine public de la commune.

12. D'autre part, en admettant même que ces vaches sont d'une race dite de « collection » et que leur affectation à l'entretien naturel d'une digue de terre destinée à la protection contre les crues et pollutions de la Loire, présente un intérêt environnemental, ces animaux ne peuvent être regardés comme présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science et de la technologie. Ils ne sont donc pas au nombre des biens susceptibles de relever du domaine public mobilier d'une personne publique, énumérés à l'article L. 2112-1 du code général des propriétés des personnes publiques.

13. Il résulte des points 11 et 12 que la délibération attaquée a pour objet la cession de biens mobiliers n'appartenant pas au domaine public de la commune. Par suite, les requérants ne peuvent utilement se prévaloir de la méconnaissance des principes d'inaliénabilité ou d'imprescriptibilité attachés à la domanialité publique.

14. En quatrième lieu, les requérants soutiennent que la décision du conseil municipal de renoncer à exploiter en régie le troupeau de vaches highlandaises et à les affecter au pâturage de la digue, serait « hâtive » et aurait pour conséquence de compromettre le bon entretien de cette digue. Toutefois, si le piétinement des bovins a une action non contestée de confortement de l'ouvrage et contribue à sa pérennité, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'aucune alternative ne serait possible pour assurer l'entretien de la digue de terre sans en compromettre la solidité. La délibération attaquée ne peut, dans ces conditions, être regardée comme étant entachée d'erreur manifeste d'appréciation. Et il n'appartient pas au juge administratif de contrôler l'opportunité de la décision de la commune de Corsept.

15. En cinquième et dernier lieu, le moyen tiré de ce que la délibération du 21 septembre 2015, viendrait en contradiction avec la délibération attaquée, est, en tout état de cause, sans incidence sur la légalité de la délibération attaquée du 18 mai 2015.

16. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres fins de non-recevoir opposées par la commune de Corsept, que la requête du Collectif de soutien aux vaches de Corsept doit être rejetée.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du Collectif de soutien aux vaches de Corsept la somme demandée par la commune de Corsept au titre des frais exposés dans le cadre de l'instance et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Collectif soutien aux vaches de Corsept est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Corsept tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au Collectif « Soutien aux vaches de Corsept » et à la commune de Corsept.

Délibéré après l'audience du 14 novembre 2018, à laquelle siégeaient :

Mme Loirat, présidente,
M. Dias, premier conseiller,
M. Dardé, premier conseiller,

Lu en audience publique le 12 décembre 2018.