



Chronique de l'expropriation

Frédéric Lévy,

Avocat associé responsable des pôles action foncière et environnement du cabinet DS Avocats

Michaël Moussault,

Avocat à la Cour

Claire Pendred,

Avocat à la Cour

François Dauchy,

Avocat à la Cour

RÉAFFIRMATION DE L'INDÉPENDANCE ZAC - DUP

Dans le n°150 d'études foncières de mars et avril 2011 (*Chronique de l'expropriation, Indépendance ZAC-DUP, page 63*), nous indiquions que, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, la Cour administrative d'appel de Douai avait rejeté le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de l'article 11 de la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement comme n'étant pas applicable au litige portant sur la légalité d'un arrêté déclaratif d'utilité publique¹. La Cour avait en effet considéré que « la création d'une zone d'aménagement concerté et la déclaration d'utilité publique des travaux de réalisation de cette zone relèvent de la mise en œuvre de procédures distinctes et indépendantes ».

A ce titre, nous évoquions, qu'après un bref recul dans son application², le juge administratif semblait renouer progressivement avec la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle la procédure par laquelle une opération est déclarée d'utilité publique est sans lien avec celle par laquelle est décidée la signature d'un contrat de concession³, de même que la procédure de création de ZAC, qui est indépendante de la procédure d'expropriation⁴.

Illustre ainsi par deux arrêts récents des Cours administratives d'appel de Paris et Versailles des 27 janvier et 11 février 2011, le principe d'indépendance des procédures d'aménagement et d'utilité publique est réaffirmé avec force.

Dans une première affaire⁵, la Cour administrative d'appel de Paris, tout en confirmant le jugement du Tribunal administratif de Melun qui avait annulé un arrêté déclaratif d'utilité publique pour des vices propres, censure le raisonnement des premiers juges selon lequel l'illégalité affectant l'acte déclaratif d'utilité publique du projet d'acquisitions foncières de la ZAC d'entacher la légalité de la délibération du Conseil Municipal désignant le concessionnaire de la ZAC et celle autorisant le maire à signer une concession d'aménagement.

La Cour d'appel de Paris estime que « la procédure de création et de réalisation d'une ZAC est indépendante de la procédure mise en œuvre en vue de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Dans le même esprit, les juges de Versailles ont rappelé avec vigueur ce principe d'indépendance des législations. La 2^{ème} Chambre de la Cour a considéré que : « La création d'une zone d'aménagement concerté et la déclaration d'utilité publique des travaux de cette zone relèvent de la mise en œuvre de procédures distinctes et indépendantes ; que, par suite, la circonstance que l'aménageur de la zone en question aurait été irrégulièrement désigné compte tenu de l'illégalité affectant la convention publique d'aménagement du 1^{er} juin 2005 en raison tant de la méconnaissance, par la commune de Garges-Lès-Gonesse, des règles de publicité et de mise en concurrence

prévues par le décret n°2006-959 du 31 juillet 2006 que de l'illégalité qui résulterait de la conclusion de ladite convention d'aménagement avant que n'ait été créée la zone d'aménagement dite « de la rénovation de la Muette », est sans influence sur la légalité de l'arrêté attaqué du 29 mai 2007 »⁶.

Au cas précis, les requérants, à l'appui de leur requête tendant à l'annulation d'une DUP, soutenaient que celle-ci était illégale du fait de l'irrégularité affectant la convention publique d'aménagement conclue entre la Commune et l'AFTRP au motif que la signature de la convention n'aurait pas été précédée des mesures de publicité prévues par le décret du 31 juillet 2006 et que l'AFTRP aurait été désignée comme aménageur alors que la ZAC n'avait pas été approuvée.

Toutes ces allégations auraient pu prospérer dans le cadre d'un contentieux dirigé à l'encontre d'une décision de signer la convention publique d'aménagement ou de la délibération du conseil municipal autorisant le maire à conclure ladite convention⁷. Mais celles-ci ne sont définitivement pas recevables à l'encontre d'un arrêté de DUP. Peu importe, selon la jurisprudence désormais dominante, que l'arrêté soit pris au bénéfice d'un aménageur, dont la mission d'acquiescer à l'amiable ou par voie d'expropriation les parcelles nécessaires à l'aménagement d'une ZAC, est directement issue de la convention publique d'aménagement,

dont il tire sa légitimité. Les procédures de ZAC et d'expropriation sont indépendantes l'une de l'autre.

Cette application jurisprudentielle plus orthodoxe permettra, espérons-le, une plus grande stabilité des relations contractuelles entre aménageurs et personnes publiques.

Cette analyse a été confirmée par le Conseil d'Etat dans une décision du 11 juillet 2011⁸, publiée au Recueil Lebon, qui vient clore le débat en faveur d'une indépendance des législations. Eclairée par les conclusions de son rapporteur public, la 10^{ème} Sous-section du Conseil d'Etat juge que les DUP et les arrêtés de cessibilité ne sont pas des actes pris pour l'application de la délibération approuvant la convention par laquelle la commune a confié à une société l'aménagement de la ZAC, laquelle ne constitue pas davantage leur base légale. Elle censure ainsi l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes⁹ qui avait fait droit à l'exception d'illégalité de la convention d'aménagement soulevée par les requérants à l'appui de leur recours contre la DUP.

EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Critères d'appréciation de la qualification de terrains à bâtir au sens des dispositions de l'article L 13-15 du Code de l'expropriation dans le cadre d'une opération d'aménagement.

Cour de Cassation 3^{ème} Chambre Civile, 7 juin 2011 (n° 10-19 678 - inédit) : lorsque les terrains expropriés sont situés dans une ZAC, le critère technique de desserte visé à l'article L. 13-15-II-a) du Code de l'expropriation, doit être apprécié au regard de l'ensemble de la zone et non de la seule parcelle expropriée.

« Attendu qu'ayant exactement énoncé que la desserte des parcelles expropriées, situées à l'intérieur de la zone d'aménagement concerté (ZAC) devait être appréciée non en fonction du seul usage de ces parcelles mais de la desserte de l'ensemble de cette zone, la cour d'appel qui n'était pas tenue par les constatations de l'expert, a souverainement retenu qu'à la date de référence, la desserte en eau potable, le réseau d'évacuation des eaux usées et l'alimentation en électricité basse tension n'étaient pas de capacité suffisante pour desservir l'ensemble de la ZAC ».

En l'espèce, les parcelles expropriées étaient situées dans une zone constructible (1AUIx) du plan local d'urbanisme et bénéficiaient, selon les expropriés, d'une desserte complète en eau potable, électricité et voirie, à raison notamment de leur proximité immédiate de nombreuses parcelles bâties et, ce faisant, desservies.

Pour autant, la Cour de Cassation confirme l'arrêt qui n'avait pas reconnu la qualification de terrain à bâtir des parcelles en cause.

L'article L. 13-15 du Code de l'expropriation définit les critères cumulativement requis pour qu'une parcelle expropriée puisse, dans le cadre de son évaluation, recevoir la qualification de terrain à bâtir.

Ces critères doivent être appréciés non pas à la date à laquelle le juge statue mais à une date dite « de référence », dont la détermination¹⁰ obéit à un principe général selon lequel la plus value potentiellement attachée aux perspectives de modification des règles d'ur-

banisme ou encore des conditions de desserte liées à la réalisation du projet déclaré d'utilité publique ne doit pas profiter aux propriétaires expropriés.

Un premier critère, de nature juridique, prévoit que le terrain doit, à la date de référence, être situé dans le périmètre d'un secteur désigné comme constructible par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, ou par un document d'urbanisme en tenant lieu¹¹. Un second critère, d'ordre technique, vise les conditions de desserte des parcelles expropriées par une voie publique ainsi que par les réseaux, d'eau potable, d'électricité et, si le POS ou le PLU l'exigent, d'assainissement. Outre l'exigence d'une proximité immédiate desdits réseaux, le texte dispose que ces derniers doivent être de dimensions adaptées à la capacité de construction des terrains.

S'agissant d'un terrain situé dans une zone désignée, par un plan d'occupation des sols ou un plan local d'urbanisme rendu public ou approuvé, comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble, il est par ailleurs précisé à l'article L 13-15 précité que la dimension des réseaux doit être appréciée au regard, non de la seule capacité de construction de la parcelle ou de l'unité foncière expropriée, mais au regard des besoins qui seront générés par l'ensemble de la zone.

L'expression « zone désignée comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble » a été introduite par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement.

Cependant cette notion n'a jamais fait l'objet d'une définition précise et jusqu'à présent ni la doctrine ni la jurisprudence ne se sont montrées disertes pour en comprendre les contours.

On ne pouvait pas l'assimiler au Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE) de l'ancien article L 332-9 du

code de l'urbanisme qui régissait seulement les participations des constructeurs à certaines opérations d'urbanisme. Mais pouvait-on l'appliquer lorsque les terrains étaient inclus dans une Zone d'Aménagement Concertée alors que celle-ci n'est pas, en tant que tel, un document d'urbanisme ?

Une première certitude était que l'inclusion d'une parcelle dans une Zone d'Aménagement Différé entraînait l'application de cette règle exorbitante (cf. Civile 3è, 22 juillet 1987 n° 86-70.197). Une autre certitude était qu'il appartenait au juge de l'expropriation, saisi d'une question portant sur la qualification d'un terrain, de s'interroger sur l'éventuelle situation du bien dans une zone devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble (cf. Civile 3è 1er décembre 2010 n° 09-13 940).

La circulaire ministérielle n° 87-60 du 7 juillet 1987 avait par ailleurs apporté un début de réponse en précisant notamment que « l'article L 13-15 qui permet, lorsque la zone est désignée comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble, d'apprécier la capacité des réseaux au regard de l'ensemble de la zone ne pourra donc s'appliquer qu'à la double condition :

- ▶ que le règlement de la zone impose une opération de taille minimale ;
- ▶ que les conditions d'équipement définies par le règlement permettent d'accueillir immédiatement des constructions ».

Le principe qui prévaut là encore emprunte à la théorie générale de l'enrichissement sans cause qui s'oppose à faire bénéficier les propriétaires de terrains expropriés des plus values qui peuvent résulter de l'exécution des travaux d'aménagement dont le coût, supporté par l'ensemble de la collectivité et d'autant plus important qu'il porte sur le périmètre d'une opération d'aménagement et non d'une unité foncière.

C'est ce principe que l'arrêt du 7 juin 2011 vient indirectement consacrer en

précisant cette fois clairement que dans une zone d'aménagement concerté et nonobstant les caractéristiques présentes par les terrains en cause les conditions de viabilité et de desserte doivent s'apprécier non au regard de la seule parcelle objet de la procédure indemnitaire mais compte tenu des besoins générés par l'opération d'aménagement appréciée dans sa globalité. ■

1 - CAA Douai, 18 octobre 2010, CCI Amiens / Mme Hingrez, n° 09DA00052 QPC.

2 - CAA Nantes, 10 novembre 2009, M. Jean-Louis et autres, n°08NT02570 ; TA de Cergy-Pontoise, 3 mai 2010, association de vigilance sur le patrimoine et l'environnement de Saint-Ouen, n°0606802.

3 - CE, 29 juillet 1998, Ministre de l'Intérieur, n° 162061.

4 - CE, 8 juin 1988, Ville d'Amiens, n°67428.

5 - CAA Paris, 27 janvier 2011, Commune de Chartrettes, n°09PA04721.

6 - CAA Versailles, 10 février 2011, M. et Mme Belhaïd Kebdi et autres, n° 09VE02582 - n°09VE02584.

7 - CAA Versailles, 15 avril 2010, Snc Gestec, n°08VE03103 ; CAA Versailles, 15 avril 2010, association pour le respect du terroir et de l'environnement de Médan, n°08VE0271.

8 - Conseil d'Etat, 11 juillet 2011, Société d'Équipement du département de Maine-et-Loire (SODEMEL), n°320735 - n°320854.

9 - CAA Nantes, 6 mai 2008, M. Courtin et autres, n°06NT0912.

10 - Rappelons que la date de référence sera :
- si les terrains ne sont pas situés dans un secteur couvert par un droit de préemption, 1 an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP (cf. article L 13-15-I du Code de l'expropriation) ;
- pour les biens compris dans le périmètre d'une zone d'aménagement différé (cf. article L 213-4 du Code de l'urbanisme) ;
i) la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la zone d'aménagement différé lorsque le bien est situé dans un tel périmètre ou lorsque l'acte créant la zone est publié dans le délai de validité d'un périmètre provisoire ;
ii) la date de publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé si un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé n'a pas été délimité ;
iii) dans tous les cas, la date du dernier renouvellement de l'acte créant la zone d'aménagement différé.
- pour les biens situés dans un secteur couvert par un droit de préemption (hors ZAD), 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, révisant ou modifiant le plan local d'urbanisme et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien (cf. article L 213-6 du Code de l'urbanisme) ;
- dans le cas des projets ou programmes soumis au débat public prévu par l'article L. 121-8 du code de l'environnement ou par l'article 3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, au jour de la mise à disposition du public du dossier de ce débat (cf. article L 13-15-I du Code de l'expropriation).

11 - pour l'hypothèse des zones d'aménagement concertées soumises à un plan et règlement d'aménagement de zone, il sera rappelé que de tels documents ne sont pas considérés par les juridictions de l'expropriation comme portant approbation/révision ou modification d'un POS ou d'un PLU mais qu'ils sont des documents d'urbanisme substitutifs qui, en tant que tels, n'ont pas à être pris en compte dans l'appréciation du critère juridique lié à la situation des terrains expropriés dans un secteur désigné comme constructible (cf. Cass. 3^e Civ - 10 juillet 2002 -pourvoi n° 01-70.229 - publié au bulletin)