

## URBANISME

# Le Conseil d'Etat sécurise les projets d'aménagement

En décidant que l'irrégularité d'une convention d'aménagement ne peut être invoquée contre la déclaration d'utilité publique et les arrêtés de cessibilité, la haute juridiction met un terme à une jurisprudence qui stoppait souvent des projets à un stade avancé.

**GILLES LE CHATELIER** Avocat associé, cabinet Adamas, professeur associé à l'École normale supérieure de Lyon.

Faisant application d'une conception restrictive du mécanisme d'exception d'illégalité, le Conseil d'Etat a récusé la qualification d'opération complexe pour ses projets d'aménagement (CE, 11 juillet 2011, arrêt de section, «Sodemel», n° 320735). Une commune avait conclu une convention avec une société d'équipement pour l'aménagement d'une zone située sur son territoire. Par la suite, l'opération a été déclarée d'utilité publique et le préfet a pris plusieurs arrêtés de cessibilité. Des particuliers ont contesté la légalité de ces arrêtés en invoquant notamment, par voie d'exception, l'illégalité de l'arrêté préfectoral déclarant l'opération d'utilité publique. Ils estimaient illégale la convention publique d'aménagement au motif qu'elle méconnaissait les dispositions de la directive 93/37/CEE du 14 juin 1993, selon lesquelles la conclusion de ce type de convention doit être précédée d'une mise en concurrence. Sur ce point, l'irrégularité de la convention ne faisait guère de doute, compte tenu de la jurisprudence tant européenne (CJCE, 18 janvier 2007, «Auroux», C-222/05) que nationale (CAA Bordeaux, 9 novembre 2004, «Sodegis c/commune de Cilaos»). Et la loi de validation du 20 juillet 2005 ne pouvait avoir effacé rétroactivement cette irrégularité.

### Le mécanisme de l'exception d'illégalité

Cette irrégularité affectait-elle l'acte déclarant d'utilité publique l'opération d'aménagement et, par voie de conséquence, les arrêtés de cessibilité pris sur son fondement? Le mécanisme de l'exception d'illégalité permet au requérant demandant l'annulation d'un acte administratif d'invoquer à cette occasion, par voie d'exception, l'illégalité de l'acte sur la base duquel la décision qu'il

conteste a été adoptée. Si l'acte «de base» présente un caractère réglementaire, son illégalité peut être invoquée à tout moment, au-delà de l'expiration du délai de recours contentieux. S'il s'agit, en revanche, d'un acte non réglementaire, on ne peut invoquer son illégalité par voie d'exception qu'à la condition qu'il ne soit pas devenu définitif. Mais, pour que ce mécanisme puisse jouer, il doit exister un lien fort entre l'acte contesté et l'acte dont on invoque l'irrégularité par voie d'exception. Depuis l'arrêt de section du 10 février 1967, «Sté Etablissements Petit-Jean», la jurisprudence estime que ce lien peut résulter de deux situations alternatives: soit l'acte contesté a été pris pour l'application de l'acte dont on invoque l'illégalité par voie d'exception, soit le second constitue la base légale du premier.

### Risque d'un «effet domino»

Le pendant de ce dispositif permettant de remettre en cause la légalité d'actes qui, s'agissant des actes réglementaires, ne pourraient plus être contestés par voie d'action, est le risque d'insécurité juridique. Outre qu'une déclaration d'illégalité d'un acte notamment réglementaire, qui a pu s'appliquer pendant de nombreuses années, peut avoir un effet très perturbant sur la vie économique et sociale, il convient également de mesurer les risques occasionnés par «l'effet domino» qui, par l'enchaînement des exceptions d'illégalité, peut entraîner l'illégalité de décisions individuelles intervenues sur la base d'actes administratifs, eux-mêmes jugés irréguliers. Il s'agit donc bien là, pour le juge, de tenir une voie médiane acceptable entre le souci du respect du principe de légalité et la nécessité du maintien de la sécurité juridique, ces deux principes étant sans doute d'importance égale dans un Etat de droit. En l'espèce, la cour administrative d'appel de Nantes – par un arrêt du 6 mai 2008 – avait jugé qu'un requérant pouvait valablement invoquer l'irrégularité de la convention d'aménagement pour contester l'acte subséquent portant déclaration d'utilité publique

(DUP) de l'opération. Sur ce fondement, elle avait annulé les arrêtés de cessibilité contestés, considérant qu'elle était en présence d'une seule et même opération dont tous les actes permettant la réalisation formaient un même ensemble. Dans ce cadre, il était logique d'admettre l'exception d'illégalité qui avait été invoquée devant elle.

### Evolution législative et jurisprudentielle

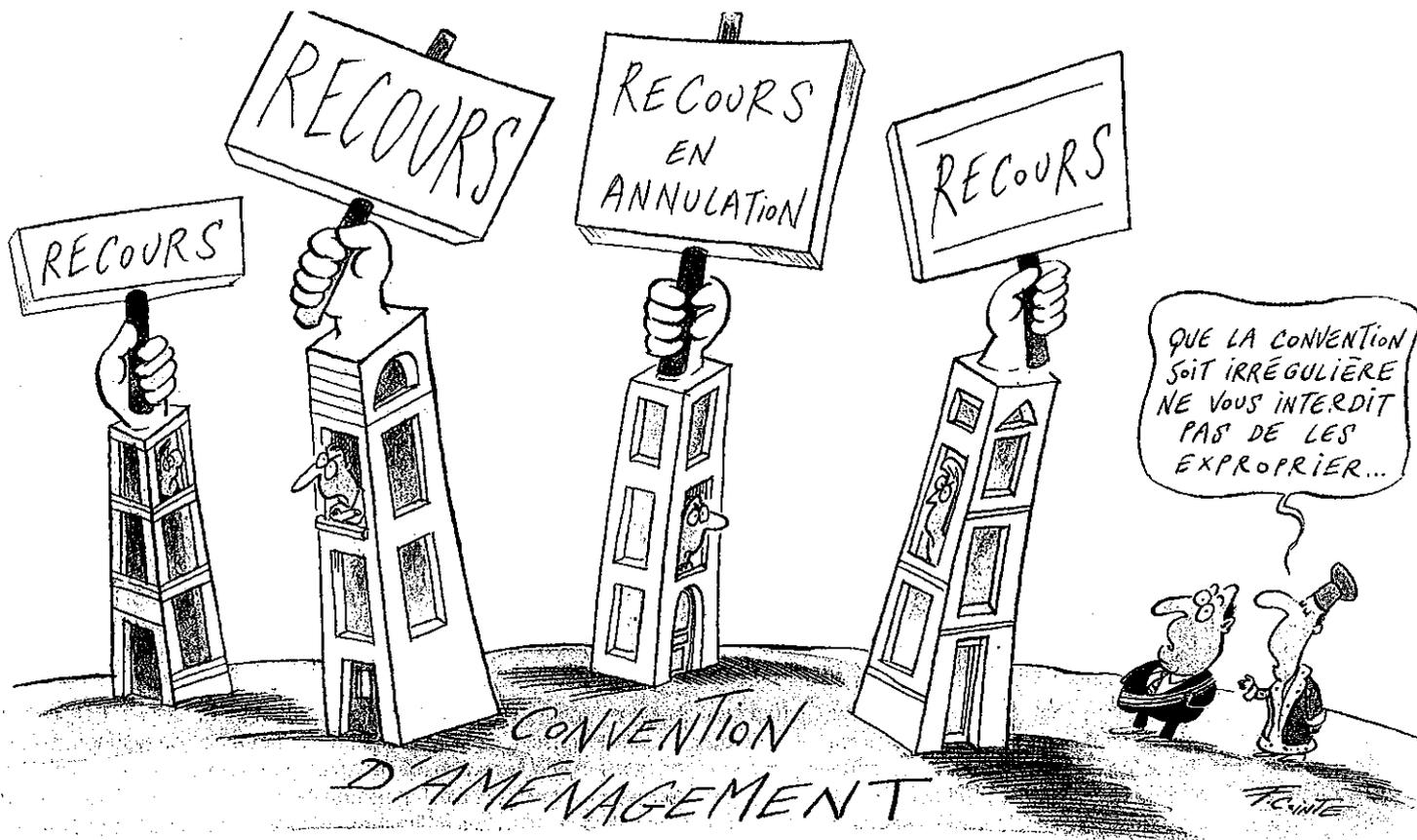
Au soutien de cette position, la cour pouvait se prévaloir de plusieurs précédents intervenus dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Le Conseil d'Etat avait

**Le régime spécifique de l'expropriation doit faire la balance entre l'intérêt général qui justifie l'opération et le respect du droit de propriété.**

déjà accepté d'examiner la légalité d'une convention d'aménagement à l'appui de la contestation d'un arrêté de cessibilité (CE, 17 février 1967, «Ville de Cherbourg et SEM immobilière de la Ville de Cherbourg», Rec. p. 77; CE 22 mars 1978, «Groupe-ment foncier agricole des Cinq Ponts», Rec.t.p. 722).

Il est vrai, comme le faisait remarquer le rapporteur public – Delphine Hédary – dans ses conclusions, que «cette solution pouvait se justifier par le fait qu'à chaque fois la convention désignait la personne qui serait titulaire du droit d'expropriation». A ce titre, il y avait une sorte de suite logique conduisant à accepter d'examiner la légalité des conventions d'aménagement par voie d'exception.

Néanmoins, dans les dernières années, le souci de garantir une plus grande sécurité juridique est apparu comme une priorité, particulièrement dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Cela passait nécessairement par une conception plus restrictive de l'exception d'illégalité. A la suite du rapport du Conseil d'Etat de 1993 sur le droit de l'urbanisme, la loi du 9 février 1994 a prévu (article L. 600-1 du Code de l'urbanisme) que l'illégalité pour vice



de forme ou de procédure des documents d'urbanisme – tels que plan local d'urbanisme (PLU), schéma directeur ou décision de création d'une ZAC – ne pourrait plus être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet de ce document.

La jurisprudence devait suivre la même direction. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé qu'une DUP n'est pas une mesure d'application d'un schéma directeur, ni d'aucun autre document d'urbanisme et que les éventuelles illégalités les affectant ne pouvaient pas être invoquées à l'appui d'une contestation contre la DUP elle-même (CE, 25 février 2005, « Association Préservons l'avenir à Ours, Mons et Taulhac »).

De même, l'illégalité de la charte d'un parc naturel régional ne peut être invoquée à l'appui d'une requête dirigée contre un PLU (CE, 29 avril 2009, « Commune de Manzat », n°293896). Enfin, on ne peut demander au juge l'annulation d'un permis de construire

en se bornant à soutenir qu'il a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal, un tel permis ne constituant pas un acte d'application de cette réglementation (CE, 16 novembre 2009, « Les résidences de Cavalière »).

### Un réalisme certain

Dans sa décision du 11 juillet 2011, le Conseil d'Etat a retenu une position identique, sans doute sensible au même argument de renforcement de sécurité juridique des procédures d'aménagement. Il a ainsi estimé que : « Les actes, déclaration d'utilité publique et arrêtés de cessibilité, tendant à l'acquisition par voie d'expropriation des terrains nécessaires à la réalisation d'une opération d'aménagement concerté ne sont pas des actes pris pour l'application de la délibération par laquelle la commune a confié à une société l'aménagement de cette zone, laquelle ne constitue pas davantage leur base légale. » On ne peut que saluer une telle décision qui prend égale-

### EN SAVOIR PLUS

L'arrêt du Conseil d'Etat du 11 juillet 2011 a été publié dans « Le Moniteur » du 21 octobre, cahier « Textes officiels », p. 6.

ment en compte le fait que les deux actes considérés – convention d'aménagement d'une part, actes permettant l'expropriation d'autre part – obéissent à des régimes et des logiques juridiques différents. Dans le premier cas, sous l'influence du droit communautaire, la question principale sera celle du respect des règles de mise en concurrence; dans le second, est en cause le régime spécifique de l'expropriation devant faire la balance entre l'intérêt général qui justifie l'opération et le respect du droit constitutionnel de propriété. En maintenant cette séparation au nom du principe d'indépendance des législations, la décision du Conseil d'Etat fait preuve d'un réalisme certain. ■

## CE QU'IL FAUT RETENIR

- Une commune a conclu une convention pour l'aménagement d'une zone située sur son territoire. Après déclaration d'utilité publique, le préfet a pris divers arrêtés de cessibilité. Ceux-ci ont été contestés, *via* l'exception d'illégalité, par des particuliers estimant que la convention d'aménagement était nulle pour ne pas avoir été conclue à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence préalables.

- Le Conseil d'Etat n'a pas fait jouer la théorie des opérations complexes qui aurait voulu que l'illégalité de la convention entraîne celle des actes subséquents. Il estime que la 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 zone, laquelle ne constitue pas leur base légale ».

- La convention d'aménagement, d'une part, et les actes permettant l'expropriation, d'autre part, obéissent à des régimes et à des logiques juridiques différents. Pour la première, la question principale sera celle du respect des règles de concurrence; pour les seconds, c'est le régime spécifique de l'expropriation qui est en cause. Or celui-ci doit faire la balance entre l'intérêt général qui justifie l'opération et le respect du droit de propriété.