

URBANISME

Lutter contre la pression foncière avec la DUP simplifiée

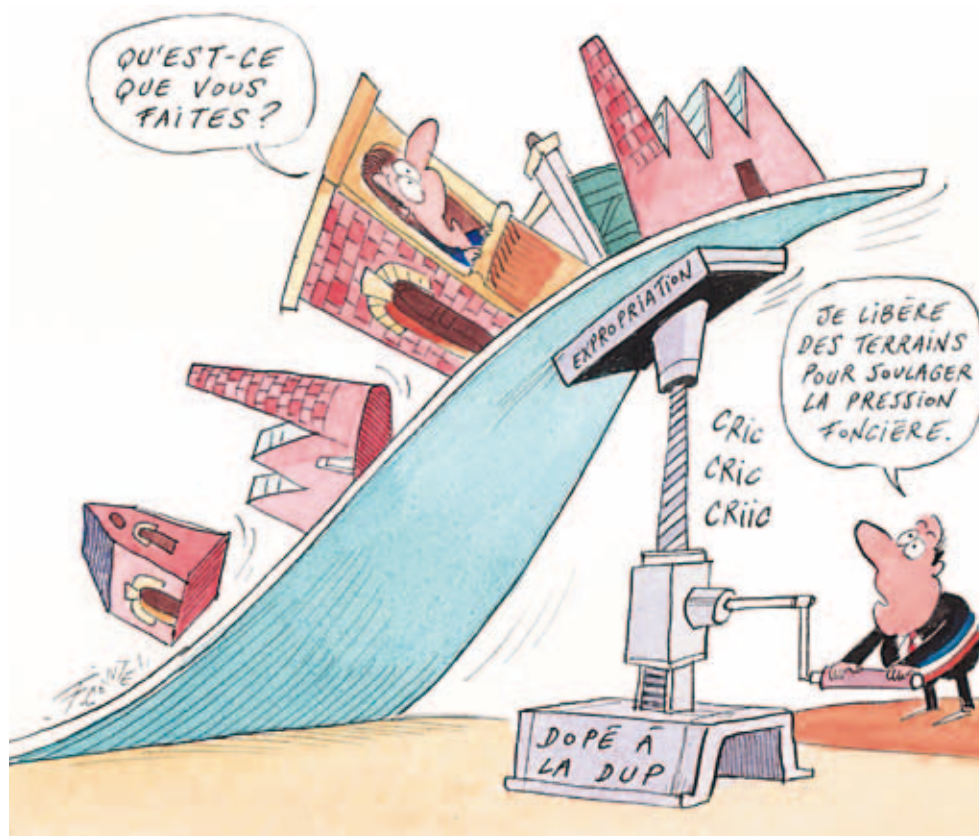
En l'absence de terrains disponibles, les collectivités locales doivent affronter un véritable casse-tête pour construire des logements ou lancer une opération d'urbanisme. Le recours à la DUP simplifiée peut apparaître comme une solution. Mode d'emploi de ce dispositif, qui reste toutefois un outil d'exception.

PAR FRANCE CHARBONNEL ET ELINA ASIKA,
avocates à la Cour, Cabinet Seban & Associés

Parmi les moyens de lutte contre la spéculation foncière (droit de préemption urbain, procédure de restauration immobilière, création de zones d'aménagement différé...), l'expropriation pour cause d'utilité publique reste un outil majeur, compte tenu du peu d'espaces disponibles sur certains territoires.

La personne publique compétente peut, en effet, choisir de recourir à la déclaration d'utilité publique, dite «DUP travaux», quand un projet d'aménagement est avancé et abouti. Le recours à cette procédure nécessite alors que la collectivité constitue un dossier «normal» de déclaration d'utilité publique (DUP), composé des documents listés à l'article R.11-3 I du Code de l'expropriation, afin de le soumettre au public.

Sous certaines conditions, l'article R.11-3 II du Code de l'expropriation prévoit également la possibilité, pour les autorités expropriantes, de déposer un dossier de DUP dit «simplifié». Le recours à cette procédure offre un gain de temps appréciable aux collectivités publiques qui souhaitent acquérir des terrains identifiés comme stratégiques, dans le cadre d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme non encore définie. La loi Alur, entrée en vigueur le 26 mars dernier, a réformé certains outils opérationnels pour stimuler la production de logements tout en luttant contre l'étalement



ment urbain. Toutefois, elle n'a pas réformé le droit de l'expropriation et plus particulièrement les dispositions de l'article R. 11-3 du Code de l'expropriation.

Cette réforme, très attendue, devrait intervenir prochainement. C'est pourquoi il convient de revenir sur un outil utile et efficace de maîtrise foncière pour les personnes publiques: la DUP «simplifiée». Cet instrument juridique, bien qu'encadré par les textes et la jurisprudence, présente un intérêt non négligeable pour les autorités expropriantes souhaitant disposer rapidement de foncier.

LES PRINCIPES DU RECOURS AU DOSSIER DE DUP «SIMPLIFIÉ»

Deux hypothèses

Contrairement à la DUP en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages pour laquelle un dossier dit «normal» doit être constitué (article R.11-3 I du Code de l'expropriation),

la DUP en vue de «l'acquisition d'immeubles» ou de «la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante» non définie, ne suscite

Le dossier de DUP «simplifié» ne se justifie que pour l'acquisition d'immeubles ou la réalisation d'une opération d'urbanisme, non encore définie.

qu'un dossier «simplifié» (article R.11-3 II du Code de l'expropriation).

La première hypothèse, requérant la constitution d'un dossier simplifié, à savoir «l'acquisition d'immeubles», recouvre l'ensemble des opérations d'expropriation ne comportant pas

de travaux d'ampleur et se limitant à des aménagements mineurs. Tel est le cas, par exemple, de l'extension d'un camp militaire destinée aux manœuvres de chars.

La seconde hypothèse – dite DUP «réserve foncière» – s'entend lorsque l'expropriation

est requise pour acquérir des immeubles nécessaires à «la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante», alors même que le projet de cette opération n'a pas été défini. La procédure «DUP réserve foncière» offre ainsi une double opportunité à la collectivité publique. Elle lui permet, d'une part, de détenir des biens et de les maintenir en l'état afin d'éviter qu'une utilisation immédiate ne compromette l'usage ultérieur envisagé et, d'autre part, d'acquérir

Pour le juge administratif, le recours au dossier de DUP simplifié peut être justifié par la nécessité de procéder d'urgence aux acquisitions foncières.

des terrains à leur valeur d'usage, avant que la modification des règles d'urbanisme, la réalisation d'équipements publics ou l'annonce d'un projet d'aménagement, n'entraîne des hausses des prix fonciers, rendant plus onéreuses les opérations projetées. Ainsi, dans ces

deux hypothèses (acquisition d'immeubles et opérations d'aménagement non définies), les collectivités publiques peuvent soumettre au public un dossier de DUP «simplifié».

Dossier allégé, mais non sommaire

La composition de ce dossier comprend impérativement une notice explicative, un plan de situation, un périmètre délimitant les immeubles à exproprier et une estimation sommaire des acquisitions à réaliser. Il convient de souligner que ce dossier d'enquête publique est dit «simplifié» car il contient moins de pièces que le dossier «normal», mais chacune d'entre elles doit répondre aux exigences de contenu et de forme fixées par les textes et la jurisprudence. Un dossier «simplifié» n'est donc pas synonyme de dossier «sommaire». La notice explicative doit indiquer l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles la réserve foncière, telle qu'elle est définie dans son

périmètre et sa finalité, a été retenue. De la même manière, il n'existe pas de véritable différence entre l'estimation sommaire des dépenses devant figurer dans un dossier normal ou simplifié. Dans les deux cas, le dossier devra permettre à tous les intéressés de s'assurer que l'acquisition projetée présente un caractère d'utilité publique, compte tenu de son coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié lors de l'enquête. Quant au contrôle du juge administratif, il est identique, quel que soit le dossier de DUP déposé.

LA DUP « RÉSERVE FONCIÈRE » : UN MOYEN D'ACTION EFFICACE, MAIS CIRCONSCRIT Critères d'application

La DUP «réserve foncière», mise en œuvre dans le cadre d'un dossier simplifié, s'avère une procédure efficace, pouvant être astucieusement mise en œuvre par les autorités expropriantes qui souhaitent aménager le territoire, tout en prévenant la pression foncière.

Néanmoins, les autorités compétentes ne peuvent y avoir recours que lorsque ses conditions d'application, définies par la jurisprudence, sont réunies. Ainsi, le recours à une DUP «réserve foncière» est en principe envisageable dès lors qu'il est démontré, d'une part, qu'il s'agit d'une opération d'aménagement et d'urbanisme importante, d'autre part, que les caractéristiques principales ne sont pas encore déterminées à la date de l'ouverture de l'enquête publique et, enfin, qu'il existe une certaine urgence à acquérir les terrains.

Des impératifs de sécurité juridique doivent conduire à considérer que ces critères sont cumulatifs. Toutefois, il convient de préciser que des jurisprudences se contentent parfois uniquement des deux premiers critères ou des deux derniers, voire seulement du deuxième. Par exemple, le Conseil d'Etat a jugé (21 mai 2014, n°354804) qu'une personne

publique pouvait constituer une réserve foncière par voie d'expropriation si, à la date d'engagement de la procédure de DUP, elle justifiait, dans le dossier d'enquête soumis au public, d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement aux caractéristiques non définies, ainsi que de la nature du projet.

Notion d'urgence

Récemment, le juge administratif a confirmé que le recours au dossier de DUP simplifié était également fondé par l'urgence de procéder aux acquisitions. Déjà, dans un arrêt du 21 mars 1996 (n°95PA00087), la CAA de Paris avait jugé urgent de prévenir les mouvements spéculatifs, et donc de recourir au dossier simplifié, lorsqu'un programme de travaux et d'ouvrages d'une ZAC à usage de logements et d'activités n'était pas suffisamment avancé. La CAA de Nantes (6 avril 2012, n°10NT02003) a repris cette position, estimant que le besoin d'assurer promptement la maîtrise foncière d'une emprise située dans le centre-ville d'une agglomération, pour y réaliser un projet de construction de logements et d'activités, justifiait le recours à cette procédure.

La nécessité, pour l'autorité expropriante, de détenir d'urgence des terrains identifiés comme stratégiques autorise le recours au dossier simplifié. L'identification de ces terrains peut ressortir des documents d'urbanisme. Ainsi, la CAA de Marseille a-t-elle jugé (6 janvier 2014, n°14MA01431) qu'il était urgent pour une commune de faire l'acquisition de parcelles situées dans une aire identifiée dans le Scot comme «un site à enjeu majeur pour le développement urbain de l'agglomération». Le juge administratif se montre donc conscient des obstacles auxquels sont confrontées les collectivités souhaitant mettre en œuvre des projets d'aménagement ou de renouvellement urbain d'ampleur, même en l'absence de terrains disponibles sur leurs territoires. ■

CE QU'IL FAUT RETENIR

- Le dossier simplifié de DUP a un champ d'application bien précis et nécessite une attention particulière lors de la rédaction des pièces qui le composent. En effet, dossier «simplifié» n'est pas synonyme de dossier «sommaire». Par ailleurs, le dépôt d'un tel dossier est justifié dans deux hypothèses : «l'acquisition d'immeubles» ou «la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante» non encore définie.

- Le recours à cette seconde hypothèse – la DUP «réserve foncière» – n'est envisageable que s'il est démontré : d'une part, qu'il s'agit d'une opération d'aménagement et d'urbanisme importante ; d'autre part, que les caractéristiques principales ne sont pas encore déterminées à la date de l'ouverture de l'enquête publique et, enfin, qu'il existe une certaine urgence à acquérir les terrains.
- Si ces trois conditions sont réunies,

l'utilisation de cette procédure permet d'acquérir, par voie d'expropriation, des immeubles sur lesquels vont être réalisés des projets d'aménagement importants et ce, avant même d'en connaître précisément les caractéristiques. Dans l'attente de la réforme annoncée du Code de l'expropriation, la constitution de réserves foncières demeure donc un moyen d'action efficace pour la réalisation d'opérations d'urbanisme et la création de logements, sociaux ou non.