



## Urbanisme

### Entre ZAC et DUP, une nouvelle filiation contentieuse

Lorsqu'il contrôle l'utilité publique d'une opération, le juge doit tenir compte des vices de fond susceptibles d'entacher d'illégalité sa création.

Par Tadjine Bakari-Baroini, avocat, cabinet Seban & Associés.

**P**ar un arrêt du 18 octobre 2018, le Conseil d'Etat pose la question des rapports contentieux entre une zone d'aménagement concerté (ZAC) et une déclaration d'utilité publique (DUP) prise pour acquérir les terrains nécessaires à la réalisation de cette ZAC (CE, 18 octobre 2018, n° 410111, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Dans cet arrêt, la Haute juridiction énonce que l'illégalité frappant l'acte de création de la ZAC ne peut être invoquée, par la voie de l'exception, à l'appui de la contestation d'une DUP nécessaire à l'aménagement de cette zone. Mais, affirment les sages du Palais-Royal, il appartient au juge de l'excès de pouvoir, lorsqu'il se prononce sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de tenir compte, le cas échéant, au

titre des inconvénients que comporte l'opération contestée, des motifs de fond qui auraient été susceptibles d'entacher d'illégalité l'acte de création de la ZAC pour la réalisation de laquelle la DUP a été prise et qui seraient de nature à remettre en cause cette utilité publique.

#### Pas d'«opération complexe» entre DUP et ZAC...

Tout d'abord, le Conseil d'Etat confirme une solution acquise dès 1982 suivant laquelle la ZAC et la DUP ne forment pas une opération complexe (CE, 26 mai 1982, n° 11499).

On parle d'opération complexe lorsqu'une série d'actes concourent afin d'aboutir à une décision finale permettant la réalisation d'une même opération. Les intéressés peuvent alors

naturellement attaquer chacun des actes préliminaires dans le délai de recours qui leur est ouvert. Mais ils peuvent également attendre la décision finale pour invoquer l'illégalité de l'un de ces actes préliminaires même si, a priori, leur délai de recours aura expiré. Or, la DUP et la ZAC n'interviennent ni dans la même opération, ni en application de la même législation.

**La ZAC, outil de mise en œuvre d'une opération d'aménagement.** En effet, la ZAC est définie à l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme comme la zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. La ZAC est donc un instrument de mise en œuvre d'une opération d'aménagement. Juridiquement, elle constitue un acte non réglementaire (CE, 2 décembre 1977, n° 00843, publié au Recueil).

**La DUP, outil d'acquisition.** De son côté, la DUP, régie par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, est l'acte visant à permettre à l'administration de procéder à l'acquisition des immeubles ou des droits réels immobiliers nécessaires à la réalisation d'une opération déterminée. Il s'agit donc d'un outil d'acquisition permettant de mettre en œuvre une opération d'utilité publique, laquelle ne sera pas forcément une opération d'aménagement. Sur le plan juridique, la DUP est un acte de caractère intermédiaire, non réglementaire - comme la ZAC -, non créateur de droits (CE, 10 mai 1968, n° 71583, publié au Recueil). En définitive, DUP et ZAC étant deux outils différents, elles ne peuvent, en toute logique, former une même opération complexe.

En revanche, les actes concourant à la DUP (arrêté de cessibilité, acte déclaratif d'utilité publique sur le fondement duquel il a été pris, prorogations dont cet acte a éventuellement fait l'objet ou encore délibération sollicitant l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP et/ou à l'arrêté de cessibilité) constituent les éléments d'une même opération complexe (voir par exemple : CE, 12 octobre 2018, n° 417016, mentionné aux tables du Recueil ; CE, 28 juillet 1999, n° 180406).

Côté ZAC, la décision approuvant la passation d'une convention confiant à une personne publique ou privée l'aménagement et l'équipement de la zone et la décision autorisant la création de ladite zone forment une opération complexe (CE, 26 mars 1999, n° 185841, publié au Recueil). Il en est de même de l'acte de création de la ZAC et de la délibération approuvant le programme des équipements publics (CAA Lyon, 31 décembre 1996, n° 93LY01323, mentionné aux tables du Recueil).

### ... Mais une nécessaire prise en compte par le juge lors du contrôle de l'utilité publique

Malgré l'absence de reconnaissance d'une opération complexe entre une ZAC et une DUP, le Conseil d'Etat estime, dans son arrêt du 18 octobre 2018 que, lorsqu'il exerce son contrôle sur l'utilité publique du projet, il doit être tenu compte des motifs de fond qui auraient été susceptibles d'entacher d'illégalité l'acte de création de la ZAC pour la réalisation de laquelle la DUP a été prise et qui seraient de nature à remettre en cause cette utilité publique.

**Bilan coûts/avantages.** Par cet arrêt, les sages créent donc un certain lien de filiation - lointain - entre la ZAC et la DUP, qui permet désormais d'invoquer des vices de fond relatifs à l'acte de création de la ZAC susceptibles de retentir sur le bilan coûts/avantages de la DUP. A noter que, dans cette affaire, l'insuffisance de l'étude d'impact de l'acte de création de ZAC n'est pas considérée comme un vice de fond.

Par ailleurs, l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme limite la possibilité d'invoquer l'exception d'illégalité après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet de l'acte de création de ZAC. Cet article présente un intérêt fondamental dans la mesure où, par application de celui-ci, la jurisprudence a pu se prononcer sur ce qu'elle entendait par vices de forme, de procédure et de fond.

**Motifs de fond.** Ainsi, la légalité de l'acte de création de la ZAC peut être discutée pour les motifs de fond suivants :

- ▶ la qualification d'opération d'aménagement : par exemple, un projet ne peut être qualifié d'opération d'aménagement compte tenu de ses caractéristiques (extension et création d'une annexe d'un hôtel) et de la faible importance des travaux d'équipement qu'elle nécessite (CE, 28 juillet 1993, n° 124099, publié au Recueil) ;
- ▶ le choix de l'emplacement de la ZAC, la délimitation de son périmètre et ses dimensions : est ainsi censuré l'acte de création de la ZAC autorisant une opération au sein d'une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (CAA Lyon, 31 décembre 1996, n° 93LY01323) ;
- ▶ le fondement de la décision : en dépit du surcoût résultant de la nature du sol et de l'atteinte portée à l'activité des entreprises sur la zone et compte tenu des précautions envisagées pour sauvegarder l'intérêt scientifique et culturel du réseau d'anciennes carrières de la zone, aucune erreur d'appréciation dans la décision de créer la ZAC n'a été commise (CE, 12 octobre 1988, n° 50365) ;
- ▶ l'absence totale d'étude d'impact alors que l'opération d'aménagement doit y être soumise.

Il reste à découvrir si les juges considéreront ces motifs comme susceptibles de retentir sur le bilan coûts/avantages d'une opération d'expropriation à l'occasion de la contestation de la DUP. ●

## Ce qu'il faut retenir

- ▶ L'acte de création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) et la déclaration d'utilité publique (DUP) de cette zone ne forment pas, en dépit de leurs interférences, une opération complexe.
- ▶ Toutefois, dans un arrêt du 18 octobre 2018, le Conseil d'Etat a considéré que, lorsqu'il se prononce sur le caractère d'utilité publique d'une opération, le juge administratif doit tenir compte, au titre du bilan coûts/avantages dudit projet, des motifs de fond qui auraient été susceptibles d'entacher d'illégalité l'acte de création de la ZAC et qui seraient de nature à remettre en cause son utilité publique.
- ▶ Si, pour le Conseil d'Etat, l'insuffisance de l'étude d'impact ne constitue pas un tel motif, la question des autres vices de fond susceptibles d'être invoqués reste entière.