N° 395167
Montpellier Méditerranée métropole

2ème et 7ème chambres réunies
Séance du 11 janvier 2017
Lecture du 30 janvier 2017

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Il est, devant les juridictions, des odyssées qui, comme celle qu'Homère décrivit, conduisent ceux qui s'y embarquent loin de leur point de départ, au prix parfois de détours inutiles à la destination poursuivie. Et en allant ainsi de barre en barre, le risque, tant redouté par Ulysse, de se perdre en chemin et de ne pas parvenir à ses fins existe, même si bien entendu, nous n'irions pas jusqu'à vous comparer au cyclope Polyphème ou à la nymphe Calypso.

Montpellier Méditerranée métropole se présente aujourd'hui devant vous pour solder le troisième tome d'une bataille contentieuse l'opposant à une famille (deux enfants, MM. E... et leur mère, Mme D..., aujourd'hui disparue) concernant une disposition du PLU de la commune de Montpellier, bataille qui s'intègre dans la guerre que cette famille mène pour se voir indemnisée à hauteur de ce qu'elle estime être juste, de terrains qu'elle possédait et dont elle a été expropriée.

Tout commence en 2000 lorsque est approuvé le dossier de réalisation d'une ZAC dite Hippocrate – vous remarquerez qu'on reste en Grèce antique – destinée à la création d'un quartier accueillant des équipements médiaux et paramédicaux. Le dossier de réalisation de la ZAC a été ensuite approuvé en 2001.

La famille D.../E... était propriétaire (la mère usufruitière et les enfants nus-propriétaires) d'une parcelle de 4 047 m² incluse dans le périmètre de la ZAC et classée, comme le reste des parcelles de cette ZAC, en zone 4AU5-1 du PLU. Ce terrain a fait l'objet de deux expropriations distinctes, l'une pour réaliser une portion d'une nouvelle avenue Nina Simone, travaux déclarés d'utilité publique en 2006, ordonnance d'expropriation datant de 2009, l'autre ensuite pour réaliser la ZAC proprement dite, laquelle a été déclarée d'UP en octobre 2007, avec une ordonnance d'expropriation prononcée un peu plus tard dans l'année 2009. Les indemnités d'expropriation revenant aux expropriés ont été fixés par deux jugements du TGI de Montpellier en décembre 2010 et novembre 2011 respectivement, dans lesquels les indemnités n'ont pas été calculées sur la base de la qualification de terrain à bâtir que les requérants revendiquaient. Le juge de l'expropriation a en effet refusé une telle qualification, en se référant aux dispositions de l'article L. 13-15-II du code de l'expropriation et à la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle » la création d'une telle zone n'a pas pour effet, à elle seule, de désigner comme constructible le secteur qu'elle concerne, » (**Cour de cassation chambre civile 3, 28 avril 2011, n° 10-16034). Les conditions posées par le code pour qu'ils soient qualifié de constructibles sont que les**

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

terrains soient tout à la fois 1°) effectivement desservis par une vois d'accès, un réseau électrique un réseau d'eau potable et d'assainissement (qui doivent être suffisamment proches et adaptés à la capacité de construction des terrains) – étant entendu qu'en cas d'opération d'aménagement d'ensemble, ; c'est au regard de l'ensemble de l'opération que cette capacité s'apprécie et 2°) situés dans un secteur désigné comme constructibles. Il a estimé qu'aucune de ces deux conditions n'était remplie (en raison de l'absence de possibilité démontrée de raccordement effectif au réseau électrique et de l'absence de preuve que les équipements intermédiaires permettant directement la construction sur la parcelle soient réalisables).

C'est cette phase judiciaire qui explique que les expropriés aient saisi le juge administratif.

En effet, pour refuser la qualification de terrain à bâtir, le juge de l'expropriation avait relevé que le pour la zone AU dont relevaient les terrains en cause, le règlement du PLU disposait que les constructions n'y sont admises qu'à condition de respecter les règles du PLU et les orientations d'aménagement applicables à la zone, et ce, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone, soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble et au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à cette opération d'aménagement d'ensemble.

Selon les requérants, qui l'ont fait valoir dès les débats devant le juge de l'expropriation, cette disposition serait illégale dès lors que l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme que dans les zones AU, « Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. » Ils faisaient valoir qu'en réinjectant, dans la première branche de l'alternative relative aux opérations d'aménagement d'ensemble la condition de progressivité ou de séquençage qui concerne les hypothèses autres que les opérations d'ensemble, soit la deuxième branche de l'alternative, le PLU a illégalement ajouté au code de l'urbanisme. Le juge de l'expropriation avait répondu d'une part que cette conformité du PLU au code de l'urbanisme n'était pas de sa compétence et qu'en tout état de cause une opération d'ensemble n'était pas envisageable faute de desserte par des réseaux routiers.

Les expropriés ont alors, d'une part, contesté par la voie de l'appel les jugements fixant le montant de leur indemnité sur la base de ce raisonnement, et d'autre part, saisi le maire de la commune de Montpellier d'une demande d'abrogation du règlement du PLU. Une telle démarche était pour le moins offensive, puisque vous comprendrez de ce que nous vous avons dit du jugement de première instance que la partie de disposition du PLU contestée (celle concernant les opérations d'aménagement d'ensemble) n'a en réalité pas vraiment été appliquée par le juge de l'expropriation qui a retenu un autre terrain, et qui en tout état de cause et surtout, a également retenu un second motif, propre au code de l'expropriation, à avoir le défaut de raccordement au réseau électrique. Ce second litige, qui n'est donc qu'une métastase du premier n'avait, au moment où il s'est noué ; c'est à-dire en 2011 qu'une incidence éventuelle, et peu probable sur le montant de l'indemnisation que les intéressés pourraient obtenir du juge de l'expropriation en appel. L'incidence s'est ensuite avérée nulle puisque la cour d'appel de Montpellier par deux arrêts du 20 novembre 2012 et du 16 avril 2013 a confirmé les jugements de première instance au motif unique du défaut de raccordement des parcelles aux réseaux d'électricité et d'assainissement et en relevant que par ailleurs le juge de première instance avait tenu compte dans son appréciation du fort potentiel de la zone alors en devenir.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Sur ces entrefaites, le TA de Montpellier a rejeté la demande d'annulation du refus d'abroger dont il était saisi, et ce pour irrecevabilité, en déniant tout intérêt à agir aux requérants.

C'eut été une fin possible – et raisonnable– au litige. Mais les expropriés, empruntant à Ulysse son obstination plutôt que sa ruse, ont entendu persister. Faisant valoir que l'abrogation de la disposition du PLU qu'ils contestaient constituerait un fait juridique nouveau pour le juge de l'expropriation et mettant en avant la qualité de résidente de la commune de Montpellier qu'avait la mère, ils saisirent la CAA de Marseille.

Cette dernière a, par l'arrêt du 9 octobre 2015 attaqué devant vous, infirmé le TA sur la recevabilité de la demande de 1ère instance en reconnaissant l'intérêt à agir des requérant au motif que l'une d'eux était habitante de la commune, peu important à cet égard qu'elle n'habite pas dans la zone dont elle conteste la réglementation, puis après évocation, a fait droit à la demande au motif que le règlement du PLU avait, comme il était soutenu, illégalement ajouté une condition supplémentaire à celles prévues par le code de l'urbanisme pour la délivrance des permis de construire en zone AU.

Alors donc que litige a beaucoup dérivé de ses origines, et qu'il n'a, pour le dire le fond de notre pensée, aucun intérêt véritable pour les demandeurs devant le TA et la CAA, vous voilà saisis en cassation, dans une configuration où, vous l'aurez compris, vous pourrez avoir le sentiment que la juridiction administrative aurait pu être épargnée. Mais la question de droit qui émerge en cassation n'est pas sans intérêt et justifie que, même dans ce contexte, nous vous en entretenions.

1. **Vous noterez tout d'abord que vous êtes régulièrement saisis par la métropole de Montpellier,** puisque contrairement à ce qui est soutenu par les défendeurs de cassation, c'est tout à fait à bon droit qu'elle est venue aux droits de la commune dans ce litige, ; puisque la métropole reprend les compétences de la commune en matière d'urbanisme. Vous pourrez donc écarter au besoin la FNR opposé en défense.

2. Vous pourrez en outre analyser loyalement les conclusions du pourvoi comme ne tendant qu'à une cassation partielle de l'arrêt : à aucun moment en effet, il ne ressort des écritures de la métropole en cassation qu'elle entendrait remettre en cause la partie de l'arrêt par laquelle la cour a infirmé le raisonnement des premiers juges sur la recevabilité de la demande de 1ère instance. Elle n'a donc pas entendu remettre en cause l'article 1er du dispositif de l'arrêt, qui annulé le jugement du TA. L'entendrait-elle d'ailleurs que ce serait en vain puisque bien évidemment, il résulte de votre jurisprudence *S*... et T… (CE, 9 mars 1990, n° 42563) que les habitants d'une commune – et vous étendrez probablement ce raisonnement à ceux d'une métropole si le Plu est de la compétence de cette dernière –ont qualité pour agir contre toutes les dispositions d'un document d'urbanisme de leur commune.

2. Se pose ensuite la question de savoir si la cour a commis une erreur de droit, comme le soutient la métropole, en jugeant comme elle l'a fait que le PLU était illégal pour avoir rendu cumulatives des conditions posées comme alternatives dans le code de l'urbanisme.

Les dispositions de l'article R. 123-6 – dans leur rédaction en vigueur à la date de la demande d'abrogation du PLU – définissent d'abord en leur premier alinéa les zones à

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

urbaniser dites AU en indiquant que peuvent être ainsi classés « les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation. »

Le deuxième alinéa est consacré à l'hypothèse de l'existence des voies publiques et des réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate avec une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, hypothèse pour laquelle il est prévu que « les orientations d'aménagement et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone ». La phrase suivante, au cœur du litige dispose que : « Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et le règlement. »

Le troisième alinéa prévoit seulement que dans les autres cas, l'ouverture à l'urbanisation de la zone peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme.

Ces dispositions ont pour ancêtre les dispositions de l'ancien article R*123-18 qui prévoyaient que les zones naturelles pouvaient être classées en « zones d'urbanisation future » dite NA, dont il était qu'elles « peuvent être urbanisées à l'occasion soit d'une modification du plan d'occupation des sols soit de la création d'une zone d'aménagement concerté ou de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction compatibles avec un aménagement cohérent de la zone tel qu'il est défini par le règlement ».

Si les nouvelles dispositions sont rédigées différemment, il nous semble qu'en réalité, il ne faut pas perdre de vue que l'objectif historique dont elles procèdent. Ce dernier consiste essentiellement, en réalité, à prévoir que lorsque les auteurs d'un PLU classent des terrains en zone AU, ils peuvent prévoir soit qu'y sera réalisée une opération d'aménagement d'ensemble, soit des opérations ponctuelles, ou par tranches, au fur et à mesure que la zone s'urbanise.

Mais ce faisant, il ne nous semble pas que l'article R. 123-6 implique par principe que lorsqu'est réalisée une opération d'aménagement d'ensemble d'une zone, les constructions doivent y être nécessairement délivrées en une fois, d'emblée.

La notion d' « opération d'aménagement d'ensemble », qui ne fait pas l'objet d'un corpus de règles défini dans le code de l'urbanisme, est utilisée, selon la réponse traditionnelle du Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (encore réitérée récemment dans le JO Sénat du 07/01/2016) « pour caractériser l'un des moyens d'équiper une zone à urbaniser afin d'y autoriser des constructions ». « Le PLU peut ainsi imposer ce mode d'équipement et s'opposer de ce fait à l'urbanisation au coup par coup de la zone au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes. Cette possibilité permet ainsi à la collectivité d'imposer un projet global pour une zone donnée. **L'aménagement « d'ensemble » signifie donc que l'urbanisation doit porter sur la totalité des terrains concernés pour en garantir la cohérence, mais ne fait pas référence à une procédure particulière. »**

La disposition n'a donc pas pour objet et ne saurait avoir pour effet d'interférer avec les procédures particulières, comme par exemple celles propres à la ZAC, qui peuvent être mises en œuvre pour une mener une telle opération. En la reproduisant, et ne mélangeant un peu ses conditions, le PLU de Montpellier commet certes une maladresse car

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

en réalité, il n'y a lieu de mentionner l'alternative posée par l'art. R. 123-6 que pour en choisir l'une plutôt que l'autre. Sinon, ne rien dire suffit. Mais pour ce qui concerne les opérations d'aménagement d'ensemble, il nous semble que la reprise de l'idée de progressivité est en réalité sans portée, si ce n'est qu'elle rappelle que même pour une opération unique, il peut y avoir une délivrance séquencée de permis : tout dépend des procédures d'aménagement retenues pour la réalisation de l'opération. En tous cas, la disposition dont l'abrogation est demandée n'a pour effet ni d'ajouter une formalité autre que celles prévue par le code de l'urbanisme ni d'affecter les compétences déterminées par celui-ci, ce qui est proscrit par la jurisprudence (CE, 21 mars 1986, *Syndicat des copropriétaires de l'immeubles 'Les Périades'*, n° 61817, A). Vous ferez par conséquent droit au moyen d'erreur de droit soulevé par la métropole, car la cour a conféré à l'article R. 123-6 une portée trop restrictive, qu'il n'a pas.

Vous casserez donc, dans la mesure demandée, l'arrêt de la cour. Et redevenus juges d'appel après évocation, vous rejetterez au fond la demande présentée par les requérants, qui ne font valoir aucun autre moyen.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation des articles 2 à 4 de l'arrêt attaqué
- au rejet de la demande présentée devant le TA de Montpellier
- à ce qu'une somme de 4500 euros soit mise à la charge de MM. E... au titre des frais irrépétibles pour les 3 niveaux de juridiction
- au rejet du surplus des conclusions d'appel et de cassation de ces derniers.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.