

N° 306423  
M. et Mme C...

1ère et 6ème sous-sections réunies  
Séance du 25 novembre 2009  
Lecture du 30 décembre 2009

## CONCLUSIONS

### M. Luc Derepas, rapporteur public

Les époux C... sont propriétaires dans la commune de Saint-Nazaire de terres agricoles d'une superficie de 182.442 m<sup>2</sup> sur lesquelles sont implantées leur maison d'habitation et leur ancienne exploitation, laquelle est aujourd'hui louée à leurs deux fils. La commune a souhaité acquérir ces terrains en vue d'y rassembler les installations du centre hospitalier et d'y créer un stade. La commune a demandé à l'Etat de procéder à l'expropriation de ces terrains. Le préfet a déclaré le projet d'utilité publique par arrêté du 25 mars 2003 et l'arrêté de cessibilité a été pris le 15 novembre 2004.

Les époux C... ont contesté ces deux décisions devant le TA de Nantes qui les a annulées. Saisie en appel, la CAA de Nantes a confirmé l'annulation de l'arrêté de cessibilité mais rejeté les conclusions dirigées contre la déclaration d'utilité publique. Les époux C... se pourvoient en cassation contre l'arrêt en tant qu'il a statué sur la DUP.

Au coeur du litige, on trouve les dispositions issues de l'art. 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962, aujourd'hui codifiées à l'art. L. 352-1 du code rural et auxquelles renvoie l'art. L. 23-1 du code de l'expropriation. Selon ces dispositions, lorsqu'une expropriation vise à réaliser une opération soumise à étude d'impact en application des art. L. 122-1 et suivants du code de l'environnement, et que cette expropriation est « susceptible de compromettre la structure des exploitations » agricoles dans la zone, « l'obligation est faite au maître de l'ouvrage, dans l'acte déclaratif d'utilité publique, de remédier aux dommages causés en participant financièrement à l'installation, sur des exploitations nouvelles comparables, des agriculteurs dont l'exploitation aurait disparu ou serait gravement déséquilibrée ou, s'ils l'acceptent, à la reconversion de leur activité ».

Ces dispositions étaient bien applicables en l'espèce car le projet de la commune était soumis à étude d'impact et l'expropriation avait pour effet de faire disparaître l'exploitation des époux C.... Or ceux-ci soutenaient devant le TA que la DUP était irrégulière car elle ne comportait pas la mention, exigée par ces dispositions, selon laquelle le maître de l'ouvrage serait tenu de participer financièrement à leur installation sur une exploitation comparable ou à leur reconversion d'activité. La particularité de l'affaire réside dans le fait que si la DUP initiale du 25 mars 2003 ne faisait pas état de cette obligation, elle avait été complétée, par un acte modificatif du 11 avril 2005 qui énonçait ladite obligation. Le TA a estimé que le défaut de mention de cette obligation entachait la DUP d'illégalité et que celle-ci n'avait pas été réparée par la modification ultérieure. La cour a fait le même constat de départ mais elle a

estimé au contraire que l'acte du 11 avril 2005 avait purgé la déclaration initiale de son illégalité. Les époux C... soutiennent qu'elle a ce faisant commis une erreur de droit.

La question assez pure que pose la requête est donc celle de savoir si une DUP qui ne mentionne pas, alors qu'elle le devrait, l'obligation prévue par l'art. L. 23-1 du code de l'expropriation peut être ultérieurement complétée en ce sens, et si, dans ce cas, le moyen tiré de cette lacune et dirigé contre la DUP initiale est ou non fondé.

Précisons tout d'abord que l'absence induite de cette mention dans la DUP initiale est bien, en tant que telle, une illégalité. L'indication par la DUP de l'obligation qui pèse sur le maître de l'ouvrage n'a en effet pas un caractère récognitif, mais elle fait naître cette obligation et crée corrélativement des droits au profit des exploitants expropriés. Ce caractère créateur de droits résulte très expressément des dispositions réglementaires d'application de la loi de 1968, aujourd'hui codifiées aux art. R. 352-1 et suivants du code rural. L'art. R. 352-1 dispose ainsi que « lorsque l'acte déclaratif d'utilité publique prévoit l'application des dispositions de l'article L. 352-1, le maître de l'ouvrage est tenu, dans les conditions précisées aux articles ci-après, de participer financièrement soit à la réinstallation sur des exploitations nouvelles, soit à la reconversion de l'activité des exploitants agricoles dont les exploitations sont supprimées ou déséquilibrées ». Les articles suivants détaillant ensuite les modalités de calcul de l'aide à la réinstallation ou à la reconversion.

L'autorité signataire de la DUP doit donc, pour l'application de l'art. L. 23-1, examiner tout d'abord si l'opération est « susceptible de compromettre la structure des exploitations » (ex. 17 décembre 1993, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique c/ commune de Voreppe et autres, n° 138596, aux tables). Si l'opération a un tel effet, l'autorité signataire commet une illégalité en s'abstenant de mentionner l'obligation de participation financière qui pèse sur le maître de l'ouvrage (11 mai 1979, ministre de l'intérieur et ministre de l'équipement c/ Ass. De défense des propriétaires fonciers et exploitants agricoles contre l'extension du Grand Vesoul, n° 10940, au Recueil ; 25 janvier 1993, R... et autres, n° 95469). Toutefois, en raison du caractère incertain à la date de la DUP du montant des obligations qui pèseront sur le maître de l'ouvrage, le fait que ce montant ne figure pas dans l'appréciation sommaire des dépenses n'est pas constitutif d'une irrégularité (30 juin 1986, époux D..., n° 73265, au Recueil).

Quel est, dans ce contexte, l'effet juridique d'une décision qui complète la DUP en lui rajoutant la mention prévue par l'art. L. 23-1, mention qu'elle aurait dû contenir initialement ? Vous avez failli donner la réponse à cette question dans une affaire jugée le 27 juin 2005, Fédération des syndicats agricoles du Béarn et du Pays Basque et M. A...E..., n° 232911, aux tables, mais ne l'avez finalement pas fait car l'acte attaqué avait pour effet de proroger une DUP devenue définitive et vous avez estimé que l'on n'était pas dans un des cas où la jurisprudence permettait de rouvrir le débat contentieux à propos de la DUP initiale (ex. S., 25 mai 1979, Mme B..., n° 06873, p. 239). Notre collègue D. Chauvaux proposait dans cette affaire d'estimer que l'ajout tardif de la mention relative à la participation du maître de l'ouvrage purgeait la lacune de la DUP initiale dès lors que celle-ci n'avait pas reçu application dans l'intervalle, et nous partageons ce point de vue.

Si l'on raisonnait ici comme en matière d'autorisations individuelles d'urbanisme, on devrait juger que la modification de l'acte attaqué en vue de le rendre conforme à la légalité a pour effet de rendre inopérant le moyen initialement fondé ; voir ainsi, à propos de permis de construire initialement illégaux et que vous avez estimés purgés de leur illégalité par un

permis modificatif : 9 décembre 1994, SARL Séri, n° 116447, aux tables ; 8 décembre 1995, Ass. De défense des riverains de Central Park, n° 122319, aux tables ; 2 février 2004, SCI La Fontaine de Villiers, n° 238315, aux tables.

Mais si l'on raisonne comme en matière d'actes réglementaires, on devra distinguer selon que la décision attaquée a ou non reçu exécution avant d'être modifiée. Il nous semble qu'il faudrait en effet raisonner ici comme vous le faites pour déterminer si l'abrogation d'une disposition réglementaire a pour effet d'entraîner un non-lieu sur cette disposition – en laissant de côté le contentieux des refus d'abroger, qui obéit à une autre logique bien particulière. Selon des principes bien établis, l'abrogation d'une disposition réglementaire entraîne un non-lieu sur la contestation de cette disposition si elle n'a reçu aucune exécution (ex. Ass., 12 décembre 1953, Union nationale des associations familiales, p. 545), mais pas si elle a reçu exécution dans l'intervalle (ex. Ass., 27 novembre 1964, Caisse centrale de secours mutuel agricole, p. 584). On voit bien l'intérêt qui s'attache, du point de vue de l'effet de la décision contentieuse, au non-lieu dans le premier cas et au fait de juger de la légalité de la décision dans le second. Or le raisonnement ainsi applicable en cas de simple abrogation doit être transposé au cas de la modification : modifier des dispositions pour les rendre légales revient juridiquement à les abroger pour l'avenir en leur substituant des dispositions purgées de l'illégalité originelle. Et ce qui est jugé pour des conclusions dirigées contre des dispositions réglementaires doit être transposé au cas des moyens tirés de l'illégalité de telles dispositions, le non-lieu à propos des conclusions se transformant dans ce cas en inopérance des moyens.

Nous pensons donc, même si nous l'avons pas trouvé expressément jugé dans votre jurisprudence, que le moyen tiré de l'illégalité initiales de dispositions réglementaires est inopérant si ces dispositions ont été modifiées avant d'avoir reçu exécution, mais reste opérant si cette absence d'exécution ne ressort pas du dossier.

Or il nous semble évident qu'eu égard aux effets d'une DUP, la légalité d'un tel acte doit être examinée, sur ce point, en s'inspirant de la jurisprudence applicable aux actes réglementaires. Vous savez en effet que si elle n'a pas un caractère réglementaire, la DUP s'insère dans une opération complexe et que son illégalité peut être invoquée à tout moment à l'encontre des actes ultérieurs, notamment des arrêtés de cessibilité : ex. S., 29 juin 1951, Lavandier, p. 380. Il en résulte qu'en cas d'abrogation d'une DUP, la jurisprudence retient la ligne de partage applicable aux actes réglementaires : il y a non-lieu si la DUP n'a reçu aucune exécution, mais l'objet de la requête subsiste si elle a reçu exécution ; voir en ce sens deux décisions du 6 mai 1985, commune de Pellerin, n° 16722 et 16746, aux tables. Nous pensons donc que lorsqu'une DUP initialement illégale a été ultérieurement purgée de cette illégalité par une décision modificative, le moyen prenant appui sur cette illégalité ne peut être écarté comme inopérant que si la DUP n'a pas été mise à exécution dans la période qui sépare ces deux décisions.

En l'espèce, la cour a écarté le moyen alors qu'elle relevait par ailleurs dans son arrêt que l'arrêté de cessibilité avait été pris entre la date de la DUP initiale et celle de la décision modificative. Elle nous paraît donc avoir commis une erreur de droit. On relève d'ailleurs que la cour a dans le même temps confirmé l'annulation de l'arrêté de cessibilité en se fondant sur le fait qu'il était fondé sur une DUP qui, à la date de cet arrêté, était entachée d'illégalité en raison de l'absence de mention de l'obligation pesant sur le maître d'ouvrage à l'égard des agriculteurs expropriés. Or un tel raisonnement nous paraît incompatible avec le constat effectué par ailleurs dans l'arrêt selon lequel la décision modificative devait conduire à écarter

le moyen tiré de l'illégalité de la DUP au regard de l'art. L. 23-1. Si la cour constatait que la DUP avait été pendant un temps illégale et que cette illégalité avait produit des conséquences, elle devait en tirer les conséquences en annulant également cette décision.

Certes, la solution de la cour n'est pas sans habileté, puisqu'elle permet à la fois de tirer les conséquences de l'illégalité initiale, par la voie de l'exception d'illégalité, et de laisser subsister la DUP pour la période postérieure à la correction de l'illégalité. Les droits des agriculteurs expropriés dans l'intervalle sont préservés, mais l'administration conserve la possibilité de reprendre un arrêté de cessibilité dans le délai prévu par la DUP ou à défaut, dans le délai de cinq ans prévu par l'art. L. 11-5-II du code de l'expropriation. Mais cette solution nous paraît par trop contraire aux principes qui permettent au juge, par exception, de fermer les yeux sur l'illégalité d'un texte parce que celui-ci a été abrogé ou modifié avant qu'il soit statué dessus.

Ajoutons pour finir, même si ce n'est pas soulevé dans la présente affaire, que la DUP doit être prise dans un délai de 12 à 18 mois suivant l'enquête publique (art. L. 11-5-I du code de l'expropriation), ce qui rend très douteux la possibilité de compléter une telle déclaration plus de deux ans après son édicton pour y ajouter la mention exigée par l'art. L. 23-1.

Nous pensons donc que la cour a commis une erreur de droit en estimant qu'en l'espèce la décision modificative de 2005 avait pu purger la DUP de son illégalité initiale. Après censure de l'arrêt attaqué dans la mesure demandée par les requérants, nous vous proposerons de régler l'affaire au fond, car le motif retenu à l'appui de l'annulation conduira à confirmer l'annulation prononcée par le tribunal. Vous pourrez faire droit à hauteur de 4000 euros aux conclusions présentées par les requérants en appel et en cassation au titre des frais irrépétibles.

Par l'ensemble de ces motifs, nous concluons à l'annulation partielle de l'arrêt attaqué, au rejet de l'appel de la commune, à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la commune de Saint-Nazaire en application de l'art. L. 761-1 du CJA et au rejet des conclusions présentées par la commune sur ce fondement.