

N° 354804

Communauté d'Agglomération de Montpellier

6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies

Séance du 30 avril 2014

Lecture du 21 mai 2014

## CONCLUSIONS

**M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public**

I. Les communes ou groupement de communes peuvent-elles constituer des réserves foncières dans le seul but de lutter contre la spéculation foncière, ou doivent-elles justifier d'un projet d'actions ou d'opérations d'aménagement identifié ?

Vous avez déjà répondu à cette question pour les réserves foncières constituées par la voie de la préemption en application de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme. Par votre décision du 2 mars 1992, Ville d'Annemasse c/ S.A.R.L. "Omnium de gestion d'études et de réalisation immobilière" et autre, 95617, au Rec., vous aviez déjà adopté une conception restrictive de l'usage de cet instrument de l'action foncière, en exigeant que le projet poursuivi soit suffisamment défini. C'est cette même approche qui a été retenue, quelques 15 ans plus tard, par votre décision Commune d'Ivry-sur-Seine du 20 novembre 2009 (n° 316732, aux T. sur ce point), en exigeant que soit déterminée *la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement* que la collectivité publique entend mener.

Convient-il cependant d'adopter la même solution pour les réserves foncières constituées par voie d'expropriation en application de l'article L. 221-1 du même code ?

II. Les réserves foncières ont été instituées par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, votre jurisprudence ayant admis leur constitution par voie d'expropriation avant même l'intervention de cette loi afin de faire échec à la spéculation : voyez votre décision Société civile immobilière « Les Héritiers A. C... » du 4 novembre 1970, 72392, au Rec.

Car telle est bien la préoccupation qui préside à leur mise en place. Après la flambée des valeurs foncières moyennes, qui ont triplé entre 1950 et 1958 puis encore entre 1959 et 1963, le législateur a doté les personnes publiques en charge d'organiser l'urbanisation d'instruments leur permettant d'intervenir sur la destination des plus-values foncières générées par la délimitation des zones d'extension des villes, à travers les plans d'urbanisme directeurs, ou par des opérations d'aménagement. La loi du 26 juillet 1962 avait déjà créé le droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé, permettant ainsi la mise en place d'une politique foncière des personnes publiques.

La loi de 1967 est allée plus loin, avec l'ambition de permettre aux communes de développer une action foncière en cohérence avec leur projet d'urbanisation, dans le cadre resté

malheureusement largement inusité du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. La loi a ainsi créé le droit de préemption urbain (DPU) au profit des communes qui se sont dotées d'un plan d'occupation des sols (POS), pour leur permettre d'intervenir dans les zones urbaines et, à compter de l'intervention de la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, dans les zones d'urbanisation future délimitées par les POS. Les réserves foncières que crée par ailleurs la loi apparaissent alors complémentaires. Leur objet est plus large et leur perspective plus lointaine : il s'agit de permettre aux communes d' *« acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en prévision de l'extension d'agglomérations, de l'aménagement des espaces naturels entourant ces agglomérations et de la création de villes nouvelles ou de stations de tourisme »*.

La loi de 1985 brouille cependant cette distinction.

Droit de préemption et constitution de réserves foncières sont alors rapportés aux mêmes objets, précisés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme qu'elle crée. Il s'agit de la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, l'organisation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, le développement des loisirs et du tourisme, la réalisation des équipements collectifs, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti et des espaces naturels, liste complétée par la loi SRU qui ajoute en tête de cette énumération la mise en œuvre d'un « projet urbain ». En vertu de l'article L. 210-1 du même code, les droits de préemption sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, tandis que les réserves foncières prévues par l'article L. 221-1 sont constituées en vue de permettre la réalisation d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1<sup>1</sup>.

III. C'est en application de ces dernières dispositions que la communauté d'agglomération de Montpellier a, par une délibération du 14 février 2007, décidé la constitution d'une réserve foncière au lieu dit « Truc de Leuze », visant une poche de terrains en friche non viabilisés et non équipés de 4 ha, coincés entre des zones déjà urbanisées, notamment au nord un parc d'activités économiques, le Parc 2000, et à l'Est un site exploité par la société Sanofi. Les terrains sont longés au sud par le tracé de l'extension de la ligne 3 du tramway.

Selon la délibération, la réserve foncière permettra « de garantir une meilleure cohérence avec la vocation de la zone définie au PLU » et « d'éviter que les équipements publics réalisés par la communauté d'agglomération sur Parc 2000 et la long de la rue Pilory (ligne 3 du tramway) n'entraînent une spéculation de la part des propriétaires riverains ».

Le préfet de l'Hérault a soumis le projet à l'enquête publique préalable à leur déclaration d'utilité publique. La notice explicative jointe au dossier d'enquête, reprenant les éléments de la délibération, précise que « la communauté d'agglomération de Montpellier, en application des dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, se propose de réserver ces terrains pour garantir la faisabilité d'un aménagement futur cohérent, conforme à l'intérêt général, et d'en assurer le portage ». Au vu de l'avis favorable du commissaire enquêteur, le préfet a, par un arrêté du 2 juillet 2007, déclaré la constitution de la réserve foncière d'utilité publique.

---

<sup>1</sup> La loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville alignera ensuite parfaitement les objets poursuivis à travers ces deux instruments, en ajoutant pour les réserves foncières la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1

Cette décision a été attaquée par les propriétaires des terrains concernés. Par jugement du 22 septembre 2009, le tribunal administratif de Montpellier a fait droit à leur demande. Saisie par la communauté d'agglomération, la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé la solution par un arrêt du 10 octobre 2011 attaqué devant vous.

IV. Il est d'abord soutenu que la cour a commis une erreur de droit en jugeant qu'il résulte des dispositions des articles L. 221-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme « que les collectivités expropriantes doivent justifier, dès l'engagement de la procédure d'expropriation, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date » et en censurant l'arrêté attaqué faute pour la collectivité expropriante d'établir qu'elle disposait d'un projet d'aménagement suffisamment précis nécessitant l'expropriation des parcelles concernées. C'est donc la contradiction de motifs qui est critiquée en cassation.

Mais il vous appartient d'abord d'examiner la première affirmation de la cour. Vous n'avez en effet jamais affirmé que la réalité d'un projet d'aménagement doive être justifiée dès l'engagement de la procédure d'expropriation en vue de la constitution de la réserve foncière. Bien au contraire, vous avez jugé, par une décision du 22 mai 1992, Ville de Saint-Denis de la Réunion, 100206, C, que la collectivité n'avait pas à justifier, dès l'engagement de cette procédure, d'un projet précis d'urbanisation. Et la solution de la cour, qui reprend le considérant de principe de votre décision Commune de Meung-sur-Loire du 7 mars 2008 (288371, au Rec.) est loin d'être évidente. En effet, la décision Commune de Meung-sur-Loire concerne une décision de préemption prise par la commune pour un projet d'opération d'aménagement. Or on constate que, par un effet de contagion, une exigence du même ordre pèse pour les décisions de préemption visant cette fois à la constitution d'une réserve en vue de tels projets : c'est la décision Commune d'Ivry-sur-Seine du 20 novembre 2009 que nous avons déjà citée, légèrement moins contraignante cependant car exigeant la détermination de la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement justifiant la préemption et non sa réalité. Et finalement, à suivre la cour, ce serait une exigence du même ordre qui pèserait sur la collectivité publique pour la constitution d'une réserve par voie d'expropriation.

On voit bien que cette assimilation tend à ôter à la notion de réserve une partie de son intérêt : elle prive la collectivité de la possibilité d'acquérir des terrains pour des motifs qui ne tiendraient qu'à la prévention de la spéculation foncière. Cette justification est sous-jacente à l'action foncière comme vous l'avez déjà expressément admis pour la création des zones d'aménagement différé : voyez votre décision d'assemblée du 6 juin 1969, Dame L..., n°71514, p. 288 ; Egalement, Section, 24 juillet 1981, T..., 21301, au Rec. ; 8 juin 1994, Commune de Mitry-Mory, 126486, aux T.). Mais, selon la cour, elle ne suffirait donc pas à la fonder légalement.

V. Il nous semble que vous pourrez la suivre sur ce point.

1. La solution est déjà engagée par votre jurisprudence sur la préemption. Et nous ne voyons pas de raison de distinguer les exigences portant sur la définition du projet justifiant la réserve foncière selon qu'elle est constituée par voies de préemption ou d'expropriation. Il est même certain que le degré de justification de l'opération doit être au minimum aussi fort pour l'expropriation que pour la préemption, du fait que les atteintes au droit de propriété sont plus importantes.

2. L'horizon temporel des opérations s'est ensuite resserré du fait de l'attention plus forte portée à la protection du droit de propriété, sous l'effet de la décision de la CEDH du 2 juillet 2002, Mottais de Narbonne c France. Tout en validant la technique de la réserve foncière, la cour de Strasbourg regarde comme un manquement à l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde le maintien du bien en réserve durant une longue période ne reposant pas lui-même sur des raisons tenant de l'utilité publique lorsque, durant cette période, le bien engendre une plus-value appréciable dont les anciens propriétaires se voient privés.

3. Enfin, le texte de l'article L. 221-1, dans sa rédaction issue de la loi du 18 juillet 1985, impose la référence à un projet d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1. Vous appréciez strictement le respect du champ des actions ou opérations d'aménagement, même différées, justifiant l'intervention foncière des communes. Voyez pour une ZAD votre décision de section du 20 janvier 1978, Ministre de l'Equipement c/ P..., n° 3585, p. 26. Et pour une réserve foncière, la décision du 22 janvier 1988, Association de défense des propriétaires concernés par un projet de lotissement communal, 69327, aux T., s'agissant du projet de construction d'une mairie, qui n'était pas au nombre de ceux pour lesquels la constitution d'une réserve foncière était légalement possible en application de l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme. Le contrôle de l'objet de l'action ou de l'opération suppose donc que le projet d'aménagement soit défini au minimum dans sa nature, même si aucune action n'a encore été menée pour sa mise en oeuvre dans le cas de la constitution d'une réserve foncière.

C'est pourquoi, finalement, l'approche de la cour nous semble être la seule possible au vu de la rédaction des textes résultant de la loi de 1985. Il nous paraît cependant utile de redresser légèrement la rédaction de l'arrêt pour aligner son considérant de principe sur celui de votre décision Commune d'Ivry-sur-Seine (relative à la constitution d'une réserve par voie de préemption), plutôt que celui de la décision Commune de Meung-sur-Loire (relative à la préemption en vue d'une action ou d'une opération d'aménagement). La décision commune d'Ivry-sur-Seine exige que soit justifié, dès l'engagement de la procédure d'expropriation, la nature d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme – et non pas sa réalité (cf. le considérant 5 sur le règlement au fond et également le fichage).

Cette rédaction permet de conserver à la notion de réserve foncière une justification propre, légèrement moins exigeante pour la collectivité que l'acquisition du terrain pour un projet d'action ou d'opération d'aménagement. Le juge peut ainsi s'arrêter à la seule finalité du projet dont la nature est exposée par la collectivité expropriante, sans exiger qu'il soit conforté par les éléments concrets d'une opération d'aménagement, c'est à dire un ensemble déjà organisé d'actes et d'études préalables à la réalisation de travaux et d'équipements qui, en complément des acquisitions foncières, conduisent à l'organisation et à l'agencement d'une portion de territoire.

Vous n'aurez par ailleurs pas à reprendre la seconde condition que comportent les deux décisions citées qui porte sur les exigences de motivation de la décision de préemption. L'expropriation ayant pour objet la constitution d'une réserve foncière est soumise aux règles de forme et de procédure prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, notamment celles de l'article R. 11-3 qui exige que l'expropriant adresse au préfet pour être soumis à l'enquête un dossier qui comprend obligatoirement une notice explicative indiquant parmi d'autres éléments nombreux l'objet de l'opération. Nul besoin de reprendre ou compléter ces règles, votre jurisprudence s'attachant au contraire à les adapter à la situation particulière de la réserve foncière,

en admettant de limiter la portée de l'enquête au vu de l'avancement du projet<sup>2</sup> (voyez 10 décembre 1982, V..., 33376, aux T.).

VI. Même en tenant compte de cette distinction, vous ne pourrez selon nous censurer une contradiction des motifs de l'arrêt. En effet, après avoir relevé que la communauté d'agglomération de Montpellier a fait valoir que l'instauration de la réserve foncière litigieuse lui permettrait d'intervenir dans le développement économique de la zone conformément aux prescriptions du plan local d'urbanisme, la cour a estimé que la collectivité n'établissait pas, par cette seule allégation, qu'elle disposait d'un projet d'aménagement suffisamment précis nécessitant l'expropriation des parcelles concernées. Même si le terme « précis » n'est pas des plus habiles, il ressort des énonciations de l'arrêt que la cour a estimé que la communauté d'agglomération ne justifiait en réalité d'aucun projet d'aménagement déterminé, la question de sa précision étant donc accessoire et en réalité inopérante. Vous pourrez donc écarter la première série de moyens.

VII. Il est ensuite soutenu que la cour a insuffisamment motivé son arrêt et a mal qualifié les faits qui lui étaient soumis en estimant que la collectivité ne justifiait d'aucun projet.

Il s'agit là d'une question de dossier.

Devant les juges du fond, la collectivité avait fait valoir que la réserve foncière avait pour vocation de permettre l'extension du parc d'activités Parc 2000. S'il est vrai que la cour n'a pas repris cet élément de justification, il nous semble que c'est parce qu'il ne se déduit que très indirectement – et difficilement – des éléments de la procédure d'expropriation.

Comme nous l'avons dit, la délibération du 14 février 2007 décidant la constitution de la réserve foncière motive l'opération par le souci d'une meilleure cohérence avec la vocation de la zone définie au PLU et la prévention de la spéculation. Le Parc 2000 n'est cité qu'au nombre des opérations d'aménagement riveraines poussant le prix des terrains à la hausse. La justification du projet dans la notice explicative jointe aux dossiers d'enquête fait état d'une extension du Parc 2000 sur une superficie de 9 ha, mais sur des terrains autres que ceux faisant l'objet de la réserve foncière litigieuse, et il est ensuite exposé que « cet aménagement à caractère public clôturerait le maillage opérationnel du secteur ... s'il ne restait [la] poche de terrains en cause »... Seule cette phrase est censée permettre de déduire que les terrains expropriés sont destinés à une seconde extension du parc d'activités... L'effort créatif n'est jamais interdit, mais il est ici peu approprié selon nous, d'une part, au vu des exigences pesant sur l'autorité expropriante qui doit clairement annoncer ses intentions, d'autre part car il aurait suffi d'écrire que « la réserve foncière est destinée à permettre une nouvelle extension du parc d'activité Parc 2000 » si telle était l'intention de la collectivité.

Par ailleurs, le recours à l'expropriation est justifié de deux façons : l'avancement du projet de 3ème ligne de tramway, qui génère une spéculation foncière le long du tracé, et le caractère caduc de la ZAD de Malbosc existante, dont l'objet ne comprend pas le développement économique. Il n'est, là non plus, pas fait état de l'intention d'étendre le Parc 2000, ni directement, ni indirectement par la référence au règlement des zones AU0 et 4AU1 couvrant l'emprise de la réserve, qui ne mentionnent pas un tel projet.

---

<sup>2</sup> La notice explicative jointe au dossier n'avait pas à indiquer "les raisons pour lesquelles ... parmi les partis envisagés le projet soumis à l'enquête a été retenu ». Voir également 3 avril 1991, Mme F..., 109411 ; 109617, au Rec. En revanche, les informations doivent être portées à la connaissance du public dès lors qu'elles sont définies : 27 juillet 1990, Ville de Fréjus, n° 108864.

Il ne peut donc pas être reproché à la cour de ne pas avoir tenu compte de l'intention alléguée devant elle par la communauté d'agglomération d'étendre le Parc 2000 sur l'emprise de la réserve.

VIII. Il convient ensuite de s'interroger sur la nature du contrôle que vous exercez sur la consistance du projet d'aménagement justifiant la constitution de la réserve foncière. Vous admettez que la notion d'opération d'aménagement relève de la qualification juridique, tant au sens de l'article L. 300-1 (voyez 30 juillet 1997, Ville d'Angers c/ D..., 160949, aux T., pour des travaux ayant justifié la mise en œuvre du droit de préemption) que de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme (ce sont les opérations d'aménagement qui, par son importance ou sa nature, modifient de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune, justifiant ainsi la mise en œuvre d'une concertation) : voyez 20 décembre 2000, M. R..., 210219, aux T.

L'appréciation à laquelle s'est livrée la cour est cependant d'une nature un peu différente : il s'agissait en effet de rechercher si la nature du projet que poursuivait la collectivité expropriante était définie et répondait aux objets mentionnés à l'article L. 300-1. D'ailleurs, par une décision du 6 mai 2009, Commune de Plessis-Trévisé, 311167, aux T. (fiché sur un autre point), vous avez laissé à l'appréciation souveraine de la cour la question de savoir si au vu de sa nature, en l'espèce « le souci de poursuivre la restructuration parcellaire de la zone », un projet justifiant une décision de préemption pour la constitution d'une réserve foncière pouvait constituer une action ou opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Mais il ne nous semble pas résulter de cet arrêt que vous ayez ainsi entendu vous prononcer sur la nature du contrôle exercé. Et il n'est pas justifié de distinguer le contrôle exercé sur le degré de définition du projet et son objet : il est tout de même plus simple d'unifier votre contrôle et de considérer que la cour porte sur les faits une appréciation relevant de la qualification juridique dès lors qu'elle se prononce sur l'existence d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1, au vu des pièces du dossier qu'elle apprécie souverainement, évidemment.

IX. Et vous ne pourrez considérer, au vu des éléments que relève la cour, qu'elle a commis une erreur de qualification juridique en estimant que la communauté d'agglomération ne justifiait pas d'un projet d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. L'intention de lutter contre la spéculation foncière ne suffit pas comme nous l'avons vu. La référence à la vocation de la zone telle qu'arrêtée par le règlement du document local d'urbanisme non plus : c'est ce que vous avez déjà jugé par votre décision Ville d'Annemasse c/ S.A.R.L. « Omnium de gestion d'études et de réalisation immobilière » et autre du 2 mars 1992 déjà citée, de façon bien compréhensible puisque la réglementation de la zone ne permet pas de présumer l'existence d'une opération d'aménagement. Et comme nous l'avons dit, vous ne pourrez considérer que la cour a dénaturé les pièces du dossier en ne retenant pas que la réserve était destinée à permettre une seconde extension du parc d'activités situé au nord des terrains litigieux.

Vous ne pourrez donc censurer l'arrêt sur ce point.

VIII. Est enfin critiquée la dernière partie de l'arrêt qui se prononce sur l'utilité publique de l'opération.

Il s'agit d'une partie surabondante de la motivation, d'ailleurs introduite par un « de plus ».

En effet, vous distinguez nettement les deux temps du contrôle d'une décision établissant une réserve foncière par la voie de l'expropriation : il s'agit tout d'abord de vérifier que le projet déclaré d'utilité publique entre dans le champ qu'assignent à la constitution de réserves foncières les dispositions de l'article L.221-1 du code de l'urbanisme, puis d'évaluer le bilan de l'opération en application de votre jurisprudence Ville nouvelle Est (Assemblée, 28 mai 1971, p. 409). Voyez votre décision Association de défense des propriétaires du Bois du Caprice du 31 janvier 1994 (106033, au Rec.), qui distingue nettement les deux temps du raisonnement. Et les deux conditions sont cumulatives : voyez pour un projet qui ne passe pas la première étape, votre décision Association de défense des propriétaires concernés par un projet de lotissement communal, déjà citée.

Vous pourrez donc considérer que les moyens de cassation dirigés contre une partie surabondante de l'arrêt sont inopérants.

Vous pourrez par suite rejeter le pourvoi y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Vous pourrez en revanche mettre à ce dernier titre à la charge de la communauté d'agglomération de Montpellier la somme globale de 3000 € à verser à l'indivision C..., à Mme Nancy S..., à Mme Nicole D..., à M. Bernard F..., à M. Robert P..., à Mme Huguette P..., à Mme Anne-Marie O..., à M. Pierre-Antoine P... et à M. Michel C....

Tel est le sens de nos conclusions.