

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 27 mai 2020
Lecture du 17 juin 2020

CONCLUSIONS
M. Stéphane HOYNCK, rapporteur public

L'outil traditionnel de rénovation des quartiers anciens dégradés est la rénovation urbaine, qui conduit à la démolition suivie d'une reconstruction à neuf. Mais pour sauvegarder des immeubles et des quartiers délaissés trop longtemps mais conservant un intérêt, la loi du 4 août 1962 a introduit une alternative à la rénovation urbaine en évitant la destruction des immeubles : le périmètre de restauration immobilière (PRI).

Les possibilités de déduire les charges liées à la propriété d'immeubles en zone PRI a rapidement intéressé les contribuables soucieux de réaliser des investissements en limitant leurs impositions. Les services fiscaux s'y sont aussi intéressés tout comme le législateur, qui a modifié à de nombreuses reprises le régime fiscal dérogatoire applicable, afin qu'il corresponde véritablement à une incitation pour les propriétaires à engager des travaux de rénovation et non à investir dans un pur produit de défiscalisation.

En dehors de ces aspects fiscaux qui nourrissent depuis longtemps votre jurisprudence, vous n'avez pas eu souvent à vous pencher sur ce régime d'urbanisme opérationnel qui donne lieu à moins de contentieux (et probablement moins d'opérations) que les deux autres types d'aménagement fonciers prévus par le livre III du code de l'urbanisme, les ZAC et les grandes opérations d'urbanisme (article L 312-3). C'est peut-être notamment parce que vous considérez que lorsqu'une opération de restauration immobilière constitue la réalisation d'une ZAC, il est possible de recourir à la seule procédure de ZAC (CE 11 mai 1984 Evrard au rec.) et qu'inversement, l'existence d'une ZAC ne fait pas obstacle à la création à l'intérieur de la zone d'un périmètre de restauration immobilière. CE 9 janv. 1985, Cts Wasservogel.

Cette affaire vous donnera donc l'occasion de préciser un certain nombre de points s'agissant d'une opération de restauration immobilière (ORI) « pure ». Il s'agit ici la restauration d'une partie du centre historique de Macon. La SCI MSI y est propriétaire d'un ensemble immobilier ancien, elle n'est visiblement pas intéressée par les avantages fiscaux dont nous vous avons parlé et préfère rentabiliser son investissement locatif sans engager des frais supplémentaires. Elle a contesté la déclaration d'utilité publique des travaux de restauration

immobilière incluant cet ensemble d'immeubles. La commune de Macon et le ministre se pourvoient contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon qui lui a donné raison.

1. Le 1^{er} moyen qui touche à la régularité de l'arrêt permettra de rappeler le cadre juridique des DUP ORI.

Ce moyen porte sur la méconnaissance par la cour de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, qui impose au juge annulant pour excès de pouvoir « un acte intervenu en matière d'urbanisme » de se prononcer sur l'ensemble des moyens de la requête qu'il estime susceptibles de fonder l'annulation. Il est constant que la cour n'a pas estimé en l'espèce se situer dans le champ de l'article L. 600-4-1, puisqu'elle a prononcé l'annulation « *sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens* » (voyez 16 juin 2004 Société Laboratoire de biologie végétale Yves Rocher n° 254172 264448 aux T. ; Section 8 avril 2009 Commune de Banon n° 307515).

Il faut donc prendre parti sur la question de savoir si une DUP ORI est un acte intervenu en matière d'urbanisme au sens de l'article L 600-4-1.

Confronté à cette notion, peu précise, d'« acte intervenu en matière d'urbanisme » vous avez jugé qu'entraient dans cette catégorie un permis de construire, une délibération par laquelle un conseil général crée des zones de préemption au titre des espaces naturels sensibles (CE, Sect., 22 févr. 2002, Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, M. et M^{me} B..., req. n° 208769, au recueil), ou celle par laquelle un conseil municipal institue un droit de préemption urbain renforcé (CE, 4 févr. 2002, Sarl Constructions transactions Mauro, au recueil).

Vous avez jugé dans le même sens concernant des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) (CE 9 octobre 2015, Ministre de l'écologie c/ Mme F...-M... et autres, n° 387619, inédit ; CE 12 octobre 2016 Ministre de l'écologie c/ M. Rossignol n°392430 inédit) et le refus de raccordement au réseau pris en application de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme (24 février 2011 Verbeke Casabianca n°343442 aux T.)

Le seul cas contraire ayant fait l'objet d'un fichage où vous avez estimé qu'un acte n'était pas un acte intervenu en matière d'urbanisme au sens de ces dispositions est votre décision du 17 mai 2002 Assoc. «Préserveons l'avenir à Ours Mons Thaulac», no 197041 aux T. qui concernait un acte assez proche de celui qui nous intéresse aujourd'hui, puisqu'il s'agissait d'un décret déclarant d'utilité publique des travaux et portant mise en compatibilité des plans d'occupation des sols.

Les raisons qui vous ont conduit à cette solution ne sont pas explicitées dans cette décision fichée sur ce point. Tout en reconnaissant qu'une synchronisation des solutions n'était pas requis par les textes, qui étaient rédigés différemment, A.Seban dans ses conclusions faisait valoir un argument principal qui était qu'en matière d'obligation de notification de recours en matière d'urbanisme, alors prévu à l'article L600-3, votre jurisprudence ne considérait pas que les recours contre les DUP entraient dans ce champ et qu'il était donc expédient de retenir

une solution identique pour la dérogation à l'économie de moyens. Cet argument a perdu de sa force, puisque l'obligation de notification des recours ne vaut désormais que pour les permis de construire et assimilés et non comme sous l'empire de l'ancien article L 600-3 pour l'ensemble des documents d'urbanisme et décisions relatives à l'occupation des sols.

Votre jurisprudence, à l'exception de cette décision Ours Mons Taulac est ainsi marquée par un souci de donner une acception large à la notion d'acte intervenu en matière d'urbanisme. C'est parce qu'un acte, même pris en vertu d'une législation qui ne figure pas au code de l'urbanisme produit des effets en droit de l'urbanisme que l'article L 600-4-1 s'applique. C'est ainsi que vos décisions relatives aux PPRN notent que les zonages de ces plans produisent des contraintes d'urbanisme importantes qui s'imposent à tous et peuvent fonder un refus d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol pour en déduire que l'article L 600-4-1 leur est applicable.

Qu'en est-il pour les ORI ? Le mécanisme prévu par le législateur prévoit plusieurs bifurcations possibles.

L'article L. 313-4 du code de l'urbanisme, qui constitue aujourd'hui le cadre juridique applicable aux opérations de restauration immobilière en distingue deux types :

- d'une part, les opérations de restauration immobilière réalisées dans le cadre d'un secteur sauvegardé doté d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) approuvé par l'article L. 313-1 du C. urb. Un tel plan tient lieu de PLU sur le périmètre qu'il recouvre. Il nous paraîtrait donc logique de juger qu'un contentieux relatif à un tel plan soumette le juge à l'obligation posée par l'article L 600-4-1.

- d'autre part, les restaurations immobilières non prévues par un tel plan et dont l'initiative peut venir des propriétaires, regroupés ou non en association syndicale, ou, dernière bifurcation, l'initiative peut être publique. C'est notre hypothèse, cette opération doit alors être réalisée dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique, appelés communément déclaration d'utilité publique « prescription de travaux » ou encore DUP ORI.

Pour la mise en œuvre d'une telle DUP, lors de l'enquête parcellaire, chaque propriétaire se voit notifier le programme des travaux qui lui incombent. Un propriétaire concerné peut faire connaître son intention de réaliser lui-même les travaux. Dans ce cas l'immeuble en cause n'est pas compris dans l'arrêté de cessibilité. Dans l'hypothèse inverse pour les propriétaires qui n'ont pas voulu réaliser les travaux, l'expropriation peut avoir lieu. On voit bien la spécificité de cette procédure d'expropriation, où les propriétaires ont la faculté de participer activement à la réalisation du projet déclaré d'utilité publique, un volet incitatif sous forme de subvention et d'assistance technique complétant le volet dissuasif de l'éventualité d'une expropriation.

On constate donc que la seule étape, au demeurant facultative, qui fait intervenir des considérations d'urbanisme est la première, puisqu'elle vaut PLU. Mais la DUP proprement dite ne nous paraît avoir aucune incidence en terme de droit d'occupation ou d'utilisation du sol. La DUP ORI nous paraît donc un a fortiori par rapport aux DUP classiques lorsqu'elles

emportent modification du PLU, qui nous conduit, sans que vous ayez aujourd'hui à vous appuyer sur la solution de la jurisprudence Ours Mons Taulac, à vous proposer d'écarter le moyen de méconnaissance de l'article L 600-4-1, dès lors que les DUP ORI ne constituent pas des actes intervenus en matière d'urbanisme au sens de cet article.

Le principal moyen, qui est commun aux deux requêtes, est tiré de l'erreur de droit dans l'application de l'article L 313-4 du code de l'urbanisme.

La cour a estimé que la DUP litigieuse a pour effet de contraindre le propriétaire à un changement de destination d'une partie de ses locaux, ce qui ne serait pas possible dans le cadre d'une DUP ORI. En l'espèce, l'ensemble d'immeubles de la SCI MSI comprenait des locaux anciennement destinés à une activité de boucherie. Il n'est pas contesté par les parties que cette activité a cessé, et que les locaux n'ont pas été transformés en locaux à usage d'habitation. C'est bien la possibilité d'opérer une telle transformation dans le cadre d'une ORI qui est le cœur du litige, tranché de façon opposée par le tribunal puis la cour. Il vous revient de préciser ce qui est possible de faire dans le cadre de ces DUP, alors d'ailleurs que la CAA de Versailles¹ a retenu une solution inverse à celle de la cour de Lyon.

Il ne faut pas perdre de vue la portée pratique de ce régime, et le fait que bien des immeubles dans les quartiers de centre-ville à restaurer sont de nature mixte, le rez-de chaussé ayant fréquemment une affectation commerciale ou de service alors que les étages supérieurs sont à usage d'habitation. Et il faut aussi garder à l'esprit que dans des quartiers historiques dégradés, ces mêmes rez-de-chaussée à usage commercial sont parfois abandonnés.

Et s'agissant de la manière d'appréhender une illégalité dans le cadre d'un tel immeuble mixte, il nous paraît être logique que si le juge pouvait constater qu'une DUP n'était pas légale dans certains locaux d'un immeuble inscrit dans le périmètre d'une ORI, il serait conduit à annuler la DUP en tant qu'elle concerne l'immeuble dans son entier et non seulement en tant qu'elle concerne ces locaux.

En commençant par l'aboutissement du raisonnement de la cour, nous pensons donc que l'illégalité relative à une partie des locaux entraînerait logiquement l'annulation en tant qu'elle concerne l'immeuble. Le dernier moyen soulevé tiré d'une erreur de droit et d'une contradiction de motifs à avoir annulé la DUP pour l'ensemble d'immeuble, et non pour les seuls locaux commerciaux, devrait donc être écarté car l'immeuble nous paraît être la granularité la plus fine à laquelle on peut parvenir en matière de DUP²

Pour en revenir à la question de principe, deux conceptions opposées pour ces immeubles mixtes peuvent être avancées :

¹ 23 juin 2016, SCI Gema, n°14VE01438

² Voyez, pour un arrêté de cessibilité, votre encadrement des conditions d'annulation d'une partie de parcelle : CE 9 juillet 2018 M. de Pillot de Coligny et autres n°406696, aux T.

- La première n'a pas été retenue par les juges du fond, elle aurait réservé le régime des ORI aux immeubles uniquement à usage d'habitation. La lettre de l'article L. 313-4 ne le commande pas et cela conduirait à une solution inutilement restrictive qui paralyserait bien des opérations en contrariété avec la volonté du législateur.
- La deuxième est celle défendue notamment par le ministre, qui conduit à estimer que dès lors qu'un immeuble est pour partie d'habitation, il est possible de prescrire des mesures d'amélioration pour l'ensemble de l'immeuble. Il est certain que les textes visent des immeubles, et que les DUP en cause ne paraissent pas pouvoir concerner des parties d'immeubles seulement, les lots en cas de copropriété par exemple qui seraient affectés à usage d'habitation.

La bonne façon d'appréhender les choses nous paraît être de s'en tenir aux différentes étapes de la procédure :

- Tout d'abord la DUP. Comme l'a jugé la cour, il résulte de l'article L. 313-4 que cette procédure a vocation à s'appliquer dès qu'un immeuble comprend, au moins pour partie, des locaux destinés à l'habitation.
- Ensuite le programme de travaux notifié à chaque propriétaire
- Enfin, si le propriétaire ne réalise pas lui-même les travaux, l'arrêté de cessibilité et la suite d'une procédure d'expropriation

Il est d'abord reproché à la cour, pour estimer la DUP illégale, d'avoir tenu compte des travaux à accomplir. Cette critique s'appuie sur une analogie avec une DUP classique, où le juge de la légalité de la DUP n'a pas à tenir compte du contenu des arrêtés individuels de cessibilité qui seront le cas échéant pris postérieurement et après enquête parcellaire.

Il est vrai que le contenu du dossier de DUP ORI présente de nombreuses différences par rapport à celui imposé par l'article R. 11-3 du Code de l'expropriation pour la procédure d'expropriation de droit commun. En matière de restauration immobilière, le dossier soumis à enquête comprend (art. R. 313-24 du code de l'urbanisme) une notice explicative qui présente le programme global des travaux par bâtiment au regard notamment des objectifs de transformation des conditions d'habitabilité et de mise en valeur du patrimoine. On peut comprendre la logique : pour apprécier l'utilité publique, il faut avoir une idée de la nature et du montant des travaux, comme de la présence par exemple de locataires.

Mais c'est bien au stade de l'enquête parcellaire, postérieurement à la DUP que le bénéficiaire de la DUP doit indiquer le détail des travaux à réaliser. Et la DUP reste déclarative en ce qu'elle ne prescrit pas par elle-même les travaux de restauration immobilière. L'article L. 313-4-2 du code de l'urbanisme indique bien : *« après le prononcé de la déclaration d'utilité publique, la personne qui en a pris l'initiative arrête, pour chaque immeuble à restaurer, le programme des travaux à réaliser dans un délai qu'elle fixe. / Cet arrêté est notifié à chaque propriétaire ».*

L'erreur de droit de la cour se loge dans cette absence de séparation entre la DUP, acte attaqué et annulé ici et le programme de travaux : la cour a relevé qu'au vu de la fiche figurant dans le dossier d'enquête publique l'objet et la nature des travaux déclarés d'utilité publique paraissent ne pas méconnaître les dispositions encadrant ce type d'opération. Ceci n'est pas critiquable. Mais elle a cru pouvoir ne pas s'arrêter là, en se fondant sur les motifs de rejet du recours gracieux du préfet contre la DUP, dont la cour a tiré qu'en réalité la DUP avait pour effet de modifier la destination des locaux anciennement commerciaux. Mais la DUP n'a ni cet objet ni cet effet. C'est éventuellement dans le contrôle du bilan, au regard du coût de ces travaux et des atteintes aux intérêts privés que l'utilité des travaux pourra être appréciée, et c'est dans le cadre du programme de travaux, qui est élaboré par le bénéficiaire de la DUP et pas par le préfet, que pourrait être critiqué le choix de travaux de transformation de tels locaux professionnels en locaux commerciaux.

Au demeurant une telle transformation dans le cadre du programme de travaux nous paraît possible, en tout cas pour des locaux qui ont perdu leur usage. Sans cela on laisserait des rez de chaussé d'immeubles d'habitation dans un état insalubre et peu engageant pour les résidents, parce que des propriétaires préfèrent laisser ces locaux désaffectés et non entretenus. Ce n'est pas la finalité de cette réglementation. Nous ne voyons pas pourquoi les DUP ORI seraient à cet égard plus protectrices de la destination d'un local, à fortiori quand il a perdu son usage, que ne l'est la législation de l'expropriation de façon plus générale : les articles L. 314-5 et L. 314-6, applicables en cas de mise en œuvre d'une opération de restauration immobilière, accordent aux commerçants et artisans, d'une part, un droit de priorité pour l'attribution de « *locaux de même nature compris dans l'opération* » et, d'autre part, un droit à indemnisation au titre de l'activité exercée dans l'immeuble devant être acquis ou exproprié. Si il est possible d'exproprier un local à usage commercial, le cas échéant pour le détruire, et réaliser un aménagement d'une toute autre nature, on voit mal pourquoi on ne pourrait pas, pour des locaux désaffectés, prescrire des travaux pour en faire des logements dignes.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de l'affaire devant la CAA de Lyon et à ce que la société MSI verse à la commune de Macon une somme de 3000 euros au titre de l'article L761-1 du CJA.