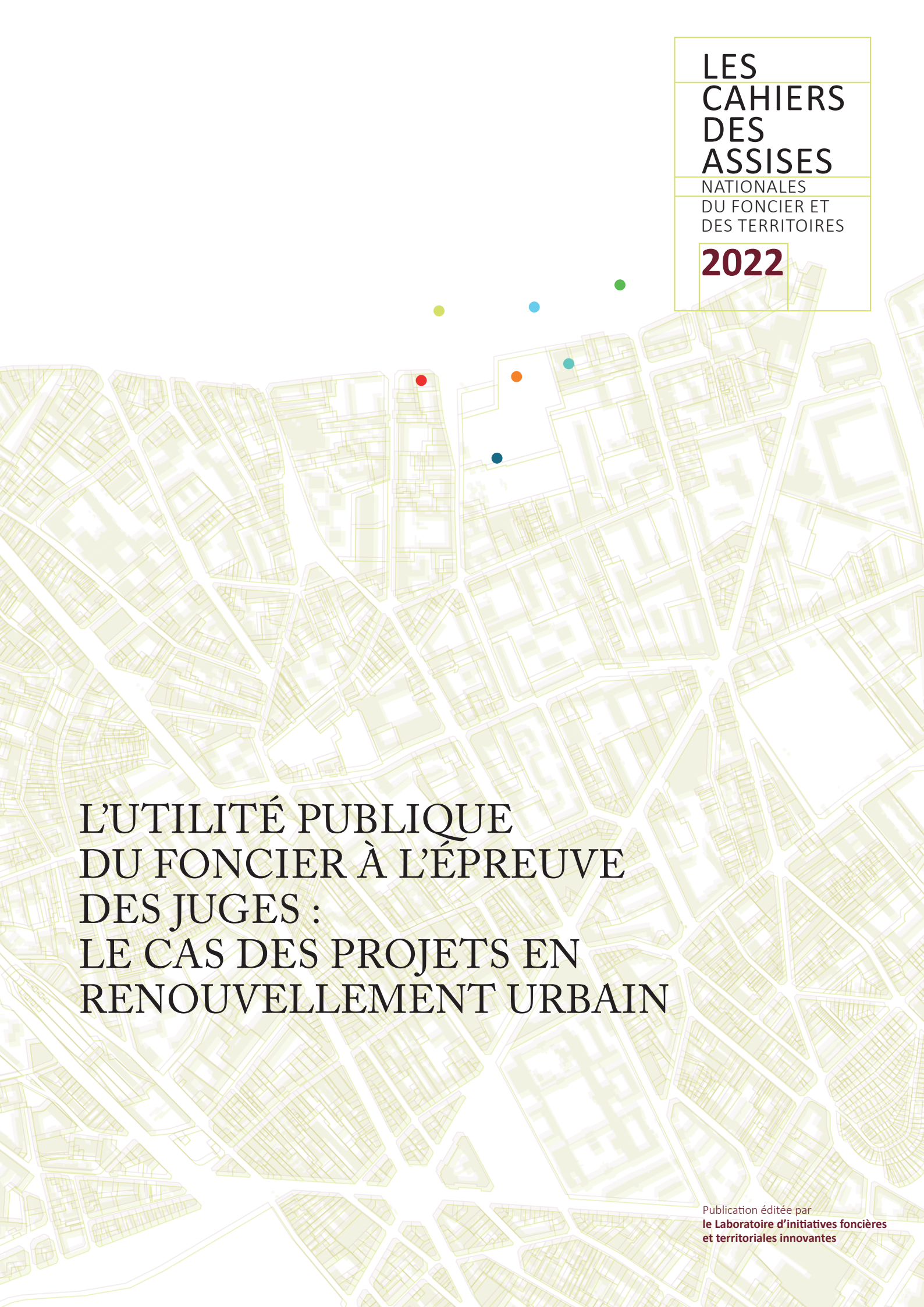


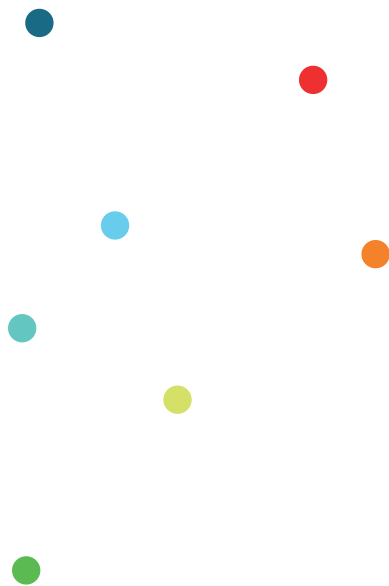
LES
CAHIERS
DES
ASSISES

NATIONALES
DU FONCIER ET
DES TERRITOIRES

2022



L'UTILITÉ PUBLIQUE
DU FONCIER À L'ÉPREUVE
DES JUGES :
LE CAS DES PROJETS EN
RENOUVELLEMENT URBAIN



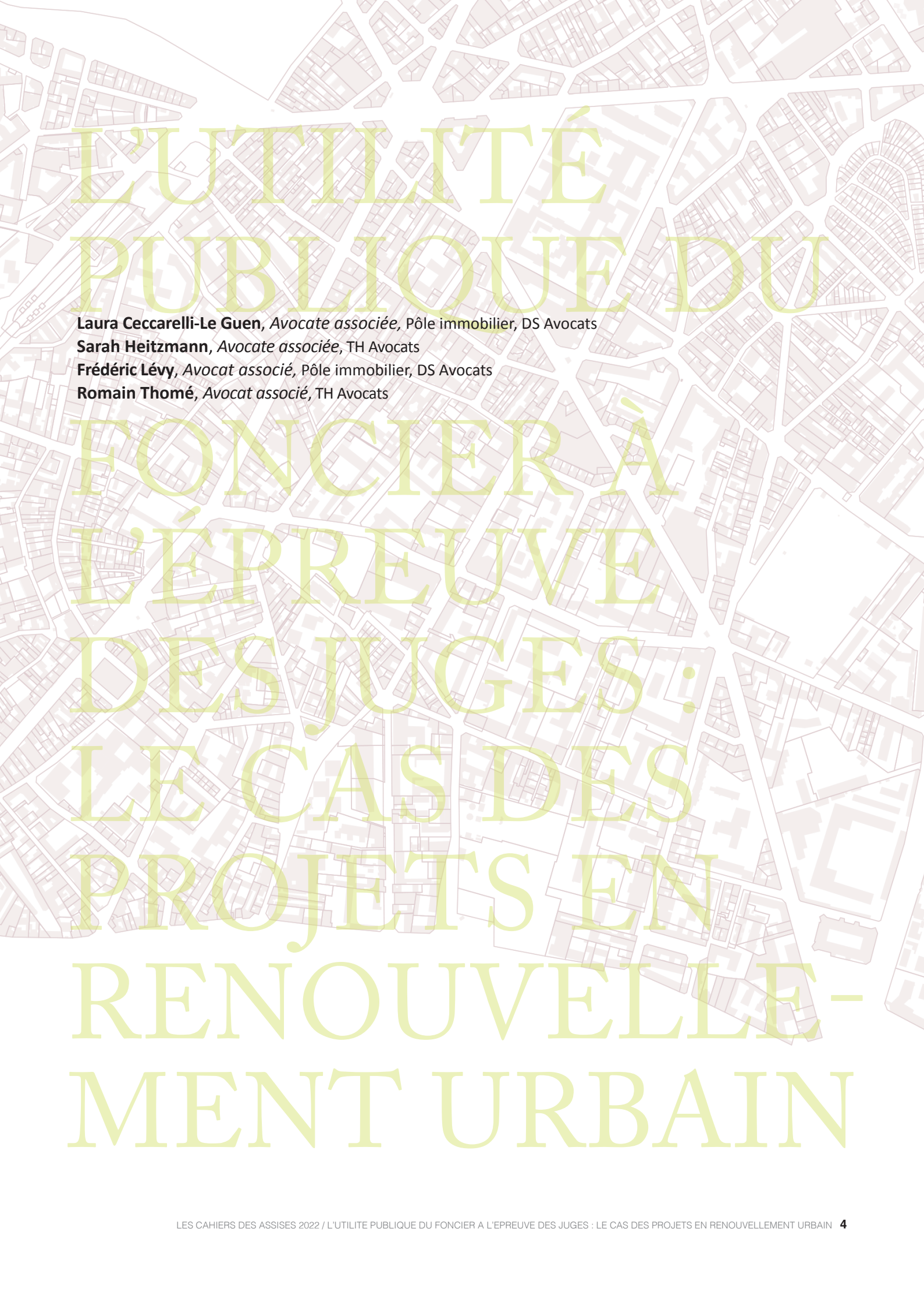
PARTAGER LIBREMENT LA CONNAISSANCE PRODUITE SUR L'ENSEMBLE DES QUESTIONS FONCIÈRES

Think tank du foncier à 360°, le Lifti met à votre disposition une nouvelle collection de publications, **Les Cahiers des Assises**, dédiée à la valorisation et à la diffusion de l'ensemble des connaissances et questionnements produits lors des Assises nationales du foncier et des territoires. Cette collection vise à rendre accessible à toutes et tous le contenu des réflexions et des discussions tenues en octobre 2022 à Nancy, et leur donner, en les prolongeant, de nouvelles perspectives.

Les Assises reflètent l'identité profonde du Lifti : la rencontre des acteurs du foncier dans la diversité de leurs pratiques, de leurs centres d'intérêt, de leurs opinions, de leurs analyses des enjeux... et le débat ! Faisant suite à l'édition de 2019 qui s'était tenue à Toulouse, l'édition de 2022, organisée les 6 et 7 octobre à Nancy, a été particulièrement riche, proposant 30 sessions et 2 tables-rondes.

Réunissant experts, universitaires, chercheurs, professionnels de tous horizons (publics et privés), les sujets appréhendés et saisis en 2019 et 2022 restent d'actualité et nourrissent le débat public : sobriété foncière et artificialisation, redéploiement des marchés fonciers et immobiliers, modèles de reconversion des friches, renaturation, nouvelles propriétés, enjeux financiers et fiscaux, défis climatiques et écologiques, réalités économiques, logistiques et de réindustrialisation. Plus de 530 participants ont pu ainsi prendre la mesure de cette actualité, aux enjeux multiples.

En attendant une prochaine édition des Assises en 2024, nous vous souhaitons une bonne lecture ! Qu'elle soit source d'inspiration.



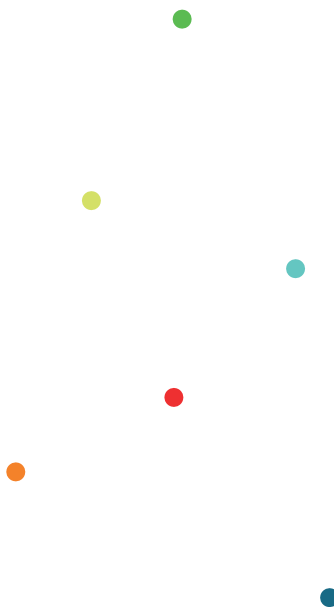
L'UTILITÉ PUBLIQUE DU FONCIER À L'ÉPREUVE DES JUGES : LE CAS DES PROJETS EN RENOUVELLE- MENT URBAIN

Laura Ceccarelli-Le Guen, *Avocate associée*, Pôle immobilier, DS Avocats

Sarah Heitzmann, *Avocate associée*, TH Avocats

Frédéric Lévy, *Avocat associé*, Pôle immobilier, DS Avocats

Romain Thomé, *Avocat associé*, TH Avocats



Les projets de renouvellement urbain portent de forts enjeux économiques et sociétaux. Ils sont largement accompagnés par la puissance publique (l'État et ses établissements publics, les collectivités, etc.) mais n'échappent pas à certains risques. En effet, l'acte de construire ou d'aménager est complexe à plus d'un titre, en particulier dans des contextes de renouvellement urbain. Cela peut concerner la programmation, le dessin du projet induit par la configuration du site, le montage des opérations à travers la mobilisation de fonciers habités et usagés, la posture des propriétaires privés face aux acteurs publics, les qualités du sol et des bâtiments existants à transformer, etc.

Cette complexité concerne aussi les cadres juridiques dans lesquels les opérations de renouvellement urbain se réalisent, ce qui peut avoir des conséquences directes sur les calendriers opérationnels et la maîtrise des coûts. Ainsi, de nombreux professionnels du droit, en charge de défendre les projets de renouvellement urbain devant les juridictions administratives ou judiciaires, interrogent au fil de leurs expériences et des décisions, la place que les juges réservent à l'intérêt général, aux enjeux environnementaux et au partage des plus-values foncières et immobilières. Ce cahier des Assises nationales du foncier et des territoires, conçu comme un focus juridique, questionne de récentes décisions jurisprudentielles, afin d'éclairer les pratiques et les postures des principaux acteurs au prisme de l'utilité publique.

Renouvellement
urbain :
le temps
des projets à
l'épreuve des
juridictions

LES HÉSITATIONS JURISPRUDENTIELLES À PROPOS DE LA NOTION DE PROJET DE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LES DÉMARCHES DE CONCERTATION

Les évolutions législatives, réglementaires mais aussi socio-politiques (concernant l'implication des citoyens dans la gouvernance des projets visant la transformation des villes et des territoires) ont généré des dispositifs de concertation de plus en plus nombreux, allant parfois jusqu'à dépasser les cadres formels prévus par la loi.

ARTICLE L. 103-2 DU CODE DE L'URBANISME

« Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées » :

1° Les procédures suivantes :

- a) L'élaboration et la révision du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme ;
- b) La modification du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme soumise à évaluation environnementale ;
- c) La mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme soumise à évaluation environnementale ;
- d) L'élaboration et la révision de la carte communale soumises à évaluation environnementale ;

2° La création d'une zone d'aménagement concerté ;

3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État ;

4° Les projets de renouvellement urbain

Selon l'article L. 103-2-4 du Code de l'urbanisme, les opérations de renouvellement urbain sont soumises à une concertation obligatoire. Cependant, le Code de l'urbanisme n'a pas défini ni qualifié la notion de projet de renouvellement urbain à l'inverse d'autres opérations supposant une concertation, et dont on peut cerner immédiatement la définition et la portée (Zone d'Aménagement Concerté, travaux d'infrastructures routières de plus de 1 900 000 euros, etc.). Ce défaut de définition dans le champ juridique génère des débats et des incertitudes menant à des contradictions jurisprudentielles. Cela suscite un risque contentieux qui n'est pas sans effet sur les calendriers opérationnels.

Le renouvellement urbain : des interprétations divergentes au fil de la doctrine et de la jurisprudence

Les projets de renouvellement urbain sont issus de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine¹, modifiée par la loi du 21 février 2014² de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Ce sont donc uniquement les projets portés par l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU) qui sont ici visés.

La stricte interprétation de la notion de renouvellement urbain au sens ANRU limite le champ d'application des dispositions du Code de l'urbanisme visant les processus de concertation.

Plusieurs jurisprudences de cours administratives réservent exclusivement la notion de renouvellement aux seuls projets définis par les lois de 2003 et 2014. Ainsi, un permis de construire concernant un ensemble commercial et de loisirs de 120 000 mètres carrés à Toulouse ne supposait pas de concertation préalable, car il se situait dans une opération d'aménagement en dehors d'un secteur ANRU³.

1 - <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000428979>

2 - Lancé en 2014, le NPNRU prévoit la transformation profonde de plus de 450 quartiers prioritaires de la politique de la ville en intervenant fortement sur l'habitat et les équipements publics, pour favoriser la mixité dans ces territoires.

3 - Cour Administrative d'Appel de Toulouse (CAA), 12 mai 2022, n° 19TL00668

À l'inverse, des interprétations plus souples élargissent le champ d'application.

La notion de projet de renouvellement urbain recouvre ici une conception beaucoup plus large puisqu'elle concerne toute opération d'aménagement d'une certaine importance, dès lors qu'elle intervient en milieu urbanisé et qu'elle implique une restructuration lourde de l'existant. Des critères de taille sont ici en jeu et ont pu être explicités et développés par le Groupement d'intérêt public de recherche dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat (Gridauh)⁴. Ils sont issus d'une réflexion menée par ce dernier sur la concertation dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire⁵.

Selon les analyses du Gridauh, les projets de renouvellement urbain devant faire l'objet de concertation au sens du Code de l'urbanisme peuvent viser un ensemble complexe d'actions, de constructions, de destructions, de restructurations, et doivent comprendre une action publique et des interventions foncières. Cette vision s'est élargie à l'issue d'une décision du Tribunal administratif (TA) de Montpellier⁶ qui a considéré qu'il fallait appliquer cette notion à tout projet d'aménagement public ou privé d'une certaine ampleur. À présent, la taille et la nature de l'opération peuvent donc être retenues comme critères d'appréciation de la nécessité (ou non) d'une concertation.

Au regard de ces interprétations divergentes, donnant lieu à des jurisprudences contradictoires, tous les projets d'une certaine ampleur sont sujets à un risque s'agissant des calendriers opérationnels. La nécessité d'organiser une concertation définie par le Code de l'urbanisme doit donc être examinée de près par le(s) porteur(s) de projet(s) afin par ailleurs d'en définir la prise d'initiative.

Concertation du Code de l'urbanisme versus concertation du Code de l'environnement ?

Enfin, il est à noter que les projets de renouvellement urbain situés hors secteur ANRU sont susceptibles d'entrer par ailleurs dans le champ du droit d'initiative et de la concertation défini au titre du Code de l'environnement⁷. Il s'agit de projets publics ou privés soumis à une évaluation environnementale et impliquant des dépenses publiques ou des subventions publiques à l'investissement de plus de 5 millions d'euros. La concertation est plus conséquente que celle prévue par le Code de l'urbanisme dans la mesure où elle se déroule sous l'égide d'un garant. Les porteurs de projet doivent alors s'interroger afin de retenir les modalités de concertation les plus adaptées sur le plan juridique. La loi ASAP⁸ de 2020 a néanmoins prévu la possibilité - pour les projets qui relèvent pour partie d'une concertation du Code de l'urbanisme, et pour partie d'une concertation au titre du Code de l'environnement - d'opter pour la concertation au titre du Code de l'environnement, certes plus contraignante, mais sans doute plus sécurisante.

4 - <https://www.gridauh.fr/>

5 - https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/Rapport_Gridauh_La_reforme_de_la_concertation_operee_par_l_ord_du_16_aout_2016_et_ses_incidences_sur_les_procedures_d_urbanisme%20%284%29.pdf

6 - TA Montpellier, 7 novembre 2019, n° 1900416

7 - Pour les projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale pour lesquels, d'une part, une concertation préalable du public n'est pas obligatoire et, d'autre part, la personne publique responsable du plan/programme ou le maître d'ouvrage du projet n'a pas pris l'initiative d'organiser une concertation préalable, un droit d'initiative citoyenne est ouvert.

Il permet au public de prendre l'initiative de demander au représentant de l'État l'organisation d'une concertation préalable.

8 - Loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET ÉTUDE D'IMPACT : LES EXIGENCES DU JUGE ADMINISTRATIF AU SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT ?

L'évaluation environnementale⁹ doit tenir compte de tous les travaux indissociables, indispensables et préalables qui sont nécessaires à la réalisation d'un projet (terrassements, défrichements, démolitions, etc.).

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS DE RENOUVELLEMENT URBAIN

Tout type de projet de renouvellement urbain est susceptible d'être soumis à une évaluation environnementale. L'annexe à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement précise, à travers des rubriques, les catégories et natures de projet. Les projets de renouvellement urbain sont visés (a minima au titre de la rubrique 39), lorsqu'ils concernent des opérations d'aménagement. C'est le cas de façon systématique lorsque le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 hectares ; soit après examen « au cas par cas » pour les terrains d'assiette entre 5 et 10 hectares ou les projets de plus de 10 000 mètres carrés d'emprise ou de surface de plancher (quelle que soit la procédure : ZAC, lotissement, etc.).

À ce titre, l'appréciation des incidences du projet sur l'environnement doit être réalisée dès l'origine, avant même la première autorisation (dossier de création de ZAC, permis d'aménager, autorisation environnementale, déclaration d'utilité publique, etc.). L'étude d'évaluation environnementale sera actualisée tout au long du déroulé du projet, au fil des différentes étapes et autorisations, **afin d'identifier l'ensemble des impacts du projet sur l'environnement et l'ensemble des mesures Éviter Réduire Compenser (ERC) dans l'objectif de les éviter**. Cette procédure vise aussi les travaux préalables. Elle suppose donc l'appréciation très en amont des impacts de ces derniers. Par exemple, un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes du 18 janvier 2022¹⁰ concerne l'abattage d'arbres pour une opération de fouilles archéologiques, elle-même préalable aux travaux. **Concernant les études d'impact des projets de renouvellement urbain, on assiste de façon générale à un durcissement de la jurisprudence et des attentes du juge sur le contenu de ces études**. La note de l'autorité environnementale du 5 février 2020¹¹ permet d'anticiper ces attentes et est vivement recommandée à tous les porteurs de projet.

LA MAÎTRISE PUBLIQUE DU FONCIER : DES PROCÉDURES SIMPLIFIÉES POUR OPTIMISER LES CALENDRIERS DE RÉALISATION DES PROJETS

Par leur complexité, les projets de renouvellement urbain, au sens large du terme, se distinguent donc de plus en plus de ceux réalisés dans des contextes d'extension urbaine qui auraient vocation à disparaître avec l'objectif du Zéro artificialisation nette. Ils portent des enjeux juridiques, financiers mais aussi politiques, en proposant des mutations urbaines qui renouvellent et transforment le rôle des acteurs propriétaires. Pour faciliter un certain nombre d'échéances et de procédures, **la maîtrise foncière publique peut-être une démarche facilitatrice, à travers notamment certaines procédures d'expropriation. Elle est un marqueur du projet et traduit, entre autres, la volonté de faire de la part des décideurs élus à travers une cause d'utilité publique.**

9 - Certains projets, par leurs caractéristiques propres, sont soumis de manière systématique à évaluation environnementale. **L'évaluation environnementale est une démarche continue et itérative, réalisée sous la responsabilité du maître d'ouvrage ou du porteur de projet, proportionnée à l'importance du projet, aux effets de sa mise en œuvre, ainsi qu'aux enjeux de la zone considérée.** Elle doit permettre au maître d'ouvrage d'analyser les effets sur l'environnement d'un projet et de prévenir ses conséquences dommageables sur l'environnement.

10 - CAA Nantes, 18 janvier 2022, n° 19NT04955

11 - <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/les-notes-deliberees-de-l-ae-a1788.html>

LA PROPRIÉTÉ, UN DROIT INVOLABLE ET SACRÉ ?

Le droit de l'expropriation est strictement encadré par l'article 17 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui a valeur constitutionnelle :

« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Justifiant le recours à l'expropriation, l'utilité publique suppose la prise en compte d'un ensemble de contraintes réglementaires, environnementales, urbanistiques qui *de facto* ont des conséquences sur le calendrier du projet. Dès lors, comment concilier utilité publique et objectifs calendaires, sinon en s'appuyant sur la réduction des temps de procédure ? Des solutions juridiques existent ! Elles reposent sur un principe de décorrélation du projet de la maîtrise foncière par voie d'expropriation et relèvent de procédures dérogatoires.

La création de réserves foncières par voie d'expropriation simplifiée : projet et dossier simplifié d'enquête

Dans le cadre de la création de réserves foncières par voie d'expropriation simplifiée deux conditions doivent être réunies pour le projet d'intervention urbaine ou l'opération d'aménagement.

- Les caractéristiques du projet ne doivent pas être trop définies. L'intention très large doit être formulée (nouveaux usages, nouvelles destinations, grands objectifs) sans requérir à un plan d'aménagement précis. Le projet non établi est donc le support de cette procédure qui n'empêche nullement l'avancée des études préalables. À l'inverse de la procédure classique de déclaration d'utilité publique, les phases d'ingénierie administrative, juridique et environnementale peuvent être menées en parallèle ou en amont de l'expropriation du projet.
- La taille du projet doit être importante. Ainsi, la nécessité d'acquérir le foncier se justifie avant que le projet soit établi. Elle peut même être justifiée par le porteur de projet par le risque de spéculation foncière.

La procédure d'expropriation d'un bien en état d'abandon manifeste

À l'inverse de la précédente procédure, la procédure d'expropriation d'un bien en état d'abandon manifeste concerne des opérations à l'échelle de l'unité foncière. L'acquisition de ce foncier suppose un projet d'intérêt général, mais sans prérequis s'agissant de perspectives de travaux. Le temps préalable de l'ingénierie administrative est dans ce cas aussi réduit.

L'expropriation loi Vivien

L'expropriation loi Vivien concerne les immeubles frappés d'insalubrité ou d'un arrêté de péril avec interdiction définitive d'habiter. Le champ d'application est donc très restreint et ne s'applique qu'aux situations d'habitat extrêmement dégradé. Mais l'absence d'enquête publique en fait une modalité d'action rapide, sans nécessairement un projet de travaux, et peut intéresser en particulier les centres anciens dans les territoires détendus.

Le soutien des juges aux projets déclarés d'utilité publique : la régularisation des procédures d'expropriation et la poursuite des travaux

Les actions de maîtrise foncière et les procédures de Déclaration d'Utilité Publique (DUP) peuvent révéler des enjeux de sécurisation juridique. Ces derniers concernent principalement d'une part, la question des origines de propriété¹² et d'autre part, les éventuelles carences et insuffisances des pièces du dossier de DUP. Des solutions existent et permettent la poursuite opérationnelle des projets et l'avancée des travaux. Plusieurs jurisprudences témoignent ainsi du soutien des juges à l'intérêt général.

FACE À LA COMPLEXIFICATION DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES, UNE OUVERTURE DU JUGE ADMINISTRATIF VERS LA SÉCURISATION JURIDIQUE

La complexité des procédures administratives accroît le risque contentieux auquel sont exposés les actes clés des opérations de maîtrise foncière (DUP, cessibilité puis ordonnance d'expropriation). Cette fragilité de l'un des actes de la phase administrative (DUP notamment) peut ne se révéler que tardivement, notamment à l'occasion d'un contentieux à l'encontre de l'un des arrêtés de cessibilité ultérieurs, pris plusieurs années après (jusqu'à 10 ans après la DUP). Cette illégalité de la DUP, constatée à l'occasion d'un contentieux à l'encontre de l'arrêté de cessibilité, peut conduire à la remise en cause des ordonnances d'expropriation prononcées quelques années auparavant, et ce en raison d'une jurisprudence judiciaire assimilant la déclaration d'illégalité de la DUP à une annulation de cette DUP. Des propriétaires expropriés plusieurs années auparavant pourraient ainsi, en conséquence de l'annulation d'un arrêté de cessibilité portant sur un autre bien inclus dans le périmètre de la DUP, saisir le juge de l'expropriation pour faire constater la perte de base légale de l'ordonnance d'expropriation.

Une telle situation induirait des conséquences très lourdes pour les opérations déclarées d'utilité publique, dès lors que les opérations auront, entre temps, connu des avancées significatives (démolitions, réalisation d'ouvrages, d'équipements publics). Une telle remise en cause des ordonnances d'expropriation pourrait entraîner, sinon la démolition des ouvrages réalisés et la restitution des biens expropriés à leurs anciens propriétaires, du moins une indemnisation des anciens propriétaires.

L'impact de cette situation peut également être significatif pour les acquéreurs successifs de biens expropriés (promoteurs, aménageurs,...) et leurs financeurs, lesquels pourraient estimer que l'ordonnance d'expropriation obtenue par l'expropriant ne constitue plus un titre de propriété offrant des garanties de sécurité juridique suffisantes tant que l'ensemble des arrêtés de cessibilités nécessaires à l'opération déclarée d'utilité publique ne sont pas devenus définitifs.

¹² - Terminologie notamment employée par les notaires dans leurs actes de cession pour décrire la vérification de l'origine de propriété sur les 30 dernières années.

Une telle fragilité des cessions réalisées par les expropriants auprès de tiers pourrait constituer un frein majeur à la conduite d'opérations de renouvellement urbain d'envergure.

UNE SÉCURISATION VIA LA FACULTÉ DE RÉGULARISATION DES DUP ET DES ARRÊTÉS DE CESSIBILITÉ

C'est dans ce contexte que par des décisions rendues en 2021 et 2022, le Conseil d'État a reconnu la faculté pour le juge administratif, dans l'hypothèse d'un contentieux à l'encontre d'un arrêté de DUP, de surseoir à statuer dans l'attente d'une régularisation par l'expropriant du vice affectant l'arrêté de DUP.

Par une première décision « Commune de Grabels » du 9 juillet 2021¹³, le Conseil d'État (CE) avait :

- d'une part retenu la pertinence du moyen tiré de l'irrégularité de l'avis de l'autorité environnementale en raison de l'absence d'autonomie de la Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DREAL) à l'égard du préfet du département compétent pour édicter l'arrêté de DUP ;
- d'autre part, et c'est tout l'intérêt de cette première décision, ouvert la possibilité de régularisation de ce vice de procédure.

POUR ALLER PLUS LOIN

- CE, 9 juillet 2021 Commune de Grabels, n°437 634
- CE, 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies, 21 juillet 2022, « Commune de Grabels » n°437 634, Publiée au recueil Lebon
- CE, 6^{ème} chambre, 25 juillet 2022, EPA Euroméditerranée, n°462 681
- CAA de Paris, 10 juin 2022, N° 20PA03228
- CE, 25 août 2022 n° 466421, EPA Euroméditerranée

UNE RÉGULARISATION POUVANT PORTER SUR L'INSUFFISANCE DU DOSSIER D'ENQUÊTE

Ce mécanisme de régularisation a d'ores et déjà été appliqué à une irrégularité résultant d'insuffisances de l'étude d'impact, quant aux nuisances sonores, et à l'inventaire faune/flore¹⁴. Le juge administratif a donc ouvert une faculté de régularisation par l'élaboration d'études complémentaires sur ces aspects. Ces études, le cas échéant soumises à une nouvelle enquête publique à titre de régularisation, pourront être communiquées à la juridiction qui pourra ainsi écarter le recours et maintenir l'arrêté de DUP dans l'ordonnancement juridique.

Une telle solution jurisprudentielle, qui devra être à l'avenir bien appréhendée par les juridictions de première instance et d'appel, pourra remédier à une situation d'insécurité juridique aux conséquences pratiques et opérationnelles potentiellement importantes, les transferts de propriété, prises de possession et cessions ultérieures reposant sur ces arrêtés pouvant être remises en cause.

La régularisation requiert bien entendu le respect de certaines exigences, **mais cette approche pragmatique ne pourra qu'être saluée par les porteurs de projets d'utilité publique ou les acteurs de l'immobilier intervenant sur ces périmètres.**

13 - CE, 9 juillet 2021 Commune de Grabels, n°437 634
14 - CAA de Paris du 10 juin 2022, n° 20PA03228

La maîtrise des coûts dans les opérations de renouvellement urbain : les juges face à la hausse des valeurs

L'ÉMERGENCE DES MÉTHODES D'ANTICIPATION DES VALEURS

Avec l'objectif du Zéro Artificialisation Nette, de plus en plus d'opérations concernent des fonciers de différentes tailles, pour lesquels les potentiels de constructibilité des sites induisent des enjeux financiers conséquents. Dans ce contexte et dans le cadre de l'évaluation des biens à acquérir, l'intérêt général porté par les autorités publiques lors de leurs démarches d'acquisition requiert une sécurisation. Un combat judiciaire s'opère entre expropriants et expropriés sur fond de forte hausse des valeurs et de spéculation foncière.

Les grands principes de l'évaluation de la valeur : les mécanismes de protection des autorités expropriantes contre la spéculation foncière

Les valeurs des biens préemptés sont définies selon les mêmes règles que celles applicables en matière d'expropriation.

Le premier principe repose sur la consistance matérielle et juridique du bien qui est appréciée à la date de l'ordonnance d'expropriation. Même si des changements de valeur peuvent résulter de travaux éventuels ultérieurs ou d'une situation d'occupation qui évolue, la valeur est figée à la date de l'ordonnance d'expropriation. **Le second principe est celui de la date de référence.** L'usage effectif du bien est fixé à une date très en amont, afin de geler les changements de valeur. Ce second principe se fonde sur l'article L. 322-2 du Code de l'expropriation. Il impose d'écarter les changements de valeur qui naissent soit des travaux publics réalisés trois ans avant la date de référence dans le périmètre de la commune, soit de l'annonce des perspectives de changement des règles d'utilisation des sols, soit de la réalisation des travaux proprement dits. **Le troisième principe relève de la règle qui permet de définir et de qualifier le terrain à bâtir.** Ces deux conditions sont cumulatives. D'une part, le terrain doit être classé dans une zone constructible du document d'urbanisme, à une date de référence fixée, elle aussi, rétroactivement. D'autre part, les éléments de viabilité du terrain doivent être suffisants et s'apprécient pour une opération d'aménagement à l'échelle de cette dernière (article L. 322-3 du Code de l'expropriation).

Ces règles, protectrices, permettent aux autorités en charge de projets d'intérêt général de les mener sans trop de risques d'augmentation de coûts non maîtrisables.

Des principes et des règles menacés par les méthodes d'anticipation de valeurs et générant un risque d'augmentation des coûts

S'agissant du partage de la plus-value foncière avec la maîtrise d'ouvrage, de récentes revendications de propriétaires ont généré des difficultés juridiques et ont pu donner lieu à deux types d'opérations à prendre en considération. Celles où il est seulement question de la réalisation d'ouvrages publics, sans développement urbain générant une commercialisation.

Celles, au contraire, où les plus-values réalisées à l'issue de l'opération d'aménagement, lors des cessions de terrains par l'aménageur, sont apparues opposées au principe de protection du droit de propriété de l'article 17 de la convention des droits de l'Homme et du Citoyen et donc non conformes à la Constitution. **La lutte contre la spéculation foncière et la protection des deniers publics étant d'un intérêt général suffisant**, le Conseil constitutionnel a pu finalement considérer que pour une zone d'aménagement concertée, elle-même déclarée d'utilité publique, il ne pouvait y avoir deux régimes d'évaluation¹⁵.

Malgré ces règles, des juridictions de l'expropriation accordent une attention de plus en plus forte aux méthodes d'anticipation de valeur qui leur sont présentées par les propriétaires et notamment la méthode du « compte à rebours » ou de la charge foncière. En matière de préemption ou de délaissement, la méthode de la charge foncière est de plus en plus adoptée par préférence à la méthode de comparaison. Elle s'appuie sur l'effet des évolutions des règles d'urbanisme, des changements de destination des sols, en d'autres termes, sur une future constructibilité et un nouvel usage. Or, la plus-value générée par l'évolution de la situation urbaine est exclusivement captée par le propriétaire vendeur.

Ces méthodes d'anticipation de valeur semblent soutenues par les services des Domaines et les commissaires du gouvernement alors même que leur application suppose des certitudes de faisabilité, sur des projets réels ou des permis de construire définitivement autorisés. **Le juge judiciaire (ou Président en chambre des expropriations de la Cour d'appel) se voit ici comme le protecteur naturel de la propriété privée, en acceptant de prendre en considération ce type de méthode**, sans mesurer l'impact de sa décision sur les grandes politiques publiques qui contribuent aux évolutions urbaines, et notamment la politique du logement. **Les règles de protection des autorités expropriantes contre la spéculation foncière méritent sans nul doute la poursuite d'un combat des acteurs publics concernés...**

LA PRISE EN COMPTE DE LA POLLUTION DANS L'ÉVALUATION DES TERRAINS : DES PRINCIPES FRAGILISÉS

Le principe de la prise en compte

Dans le cadre des procédures d'expropriation, de délaissement ou de préemption, les juges judiciaires ont longtemps considéré que la question de la prise en compte de la pollution ne relevait pas de leur champ de compétence, mais de celui de la réglementation administrative (notamment concernant les Installations Classées Protection de l'Environnement). La pollution n'était donc pas prise en considération dans le cadre des évaluations qu'ils étaient amenés à réaliser. Mais la situation a récemment évolué : les juridictions de l'expropriation ont admis qu'un bien devant être évalué en fonction de sa consistance à la date de l'ordonnance d'expropriation, la pollution rentrait dans l'appréciation de la valeur (du bien). C'est ici un principe de prise en compte.

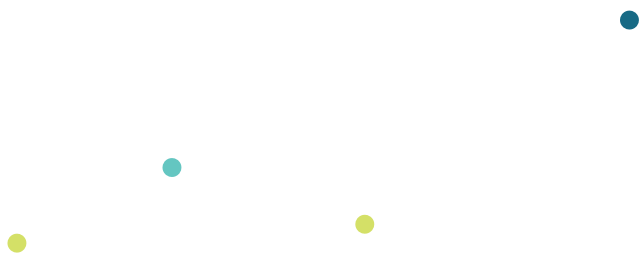
15 - Décision du Conseil constitutionnel, Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC), 11 juin 2021 n° 2021 915/916

Les difficultés d'application

La difficulté d'application par certains juges peut s'expliquer pour plusieurs raisons : l'appréhension d'une erreur, faute d'expertise *ante* ; le risque d'une décision pouvant générer une valeur négative, autrement dit l'idée de ne pas faire porter au propriétaire-vendeur d'un terrain pollué les conséquences d'un projet d'aménagement. Au fil des décisions, qui n'écartent pas cependant l'évaluation à un euro (Cour de cassation), une difficulté du système juridique français apparaît : l'acceptation qu'un bien immobilier ait une valeur vénale négative...



Face à de nouvelles exigences administratives et juridiques, qui peuvent être garantes de la qualité des projets en renouvellement urbain et du respect de l'environnement, l'intérêt des porteurs d'opérations de renouvellement urbain semble pouvoir être remis en question. Les décisions rendues méritent donc une grande vigilance de la part des acteurs et des professionnels du droit qui les accompagnent. L'intérêt public des opérations en question en sera mieux protégé, à travers notamment des stratégies foncières et immobilières anticipatrices et possiblement régulatrices de la hausse des valeurs.



Le Lifti tient à remercier chaleureusement pour le pilotage et l'organisation de cette édition les équipes de DESTINATION NANCY (François Werner, Béatrice Cuif Mathieu, Catherine Sachreiter, Mélanie Schmitz) et les équipes de BUSINESS IMMO (Sandra Roumi, David Catelain, Aude Leperre, Laura Kelberg, Delphine Le Poulard, Ambre Sabbe), ainsi que pour leur participation et leur implication, l'ensemble des intervenants et animateurs des ateliers et débats, en particulier :

Laura Ceccarelli-Le Guen, Sarah Heitzmann, Frédéric Lévy, Romain Thomé.

Organisateurs 2022		
Ils nous ont soutenus en 2022		

Directeur de la publication : Marc Kaszynski, Président du Lifti
Comité de relecture : Sarah Dubeaux, Déléguée générale du Lifti Louise Lefranc, chargée de projet , Station V by Vilogia Marc Kaszynski, Président du Lifti
Rédaction et conseil éditorial : Emmanuelle Quiniou, Urbaniste , Atelier Pas à Pas
Conception graphique : Agathe Desombre

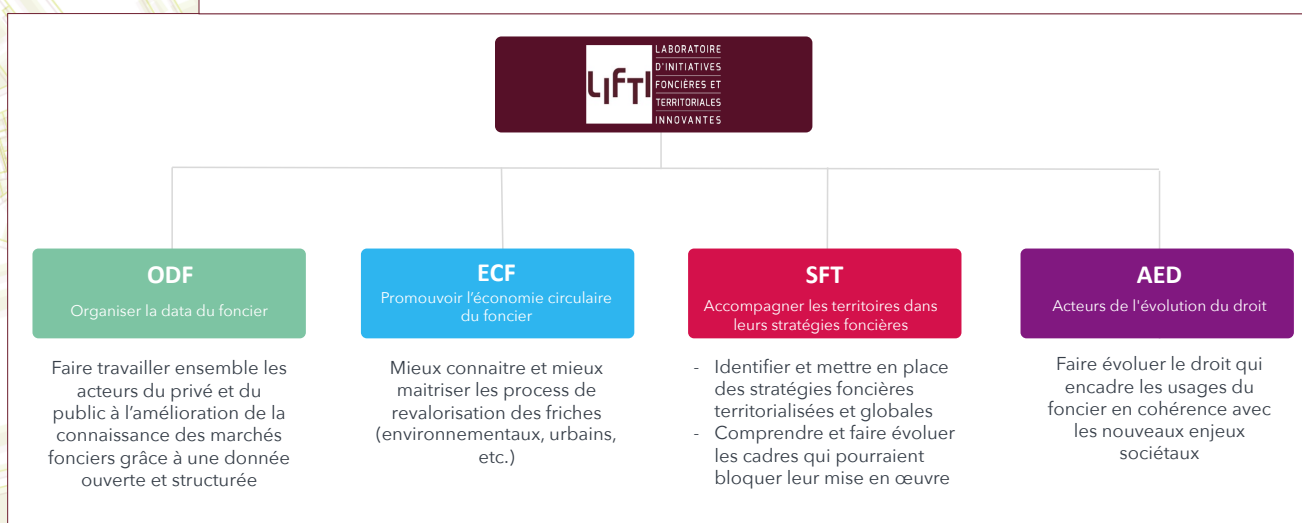
Le Lifti : le think tank du foncier

Le Lifti a été créé fin 2016 sous l'impulsion de Marc Kaszynski, Frédéric Roussel, du cabinet DS Avocats, et des sociétés VILOGIA et Ramery Immobilier.

Think tank des questions foncières, il identifie des problématiques engendrées par la méconnaissance du foncier et propose des réponses concrètes aux questions que se posent les acteurs du foncier, qu'ils soient publics ou privés, grâce à la diversité des expertises de ses membres. Au sein du Lifti, vous trouverez une ouverture de nouveaux champs de réflexions pour construire une représentation partagée qui dépasse la vision partielle du foncier inscrite dans la société.

Redonner du sens à l'ensemble des approches foncières

Au-delà du moment fort que constituent les Assises nationales du foncier et des territoires, le Lifti structure sa réflexion autour de 4 piliers fondamentaux que sont la donnée (ODF), les friches et l'économie circulaire (ECF), la stratégie foncière des territoires (SFT) et les perspectives d'évolution du droit (AED).



Un riche écosystème d'acteurs
<https://lifti.org/nos-partenaires/>