

L'illégalité de l'acte de création de la ZAC pour la réalisation de laquelle la DUP a été prise peut être un inconvénient que comporte l'opération au titre du bilan coûts/avantages

[CE 18 octobre 2018 Sté d'économie mixte pour le développement orléanais, req. n° 410111 : mentionné dans les tables du Rec. CE.](#)

Par une délibération du 18 juin 2010, le conseil municipal d'Orléans a décidé de créer la zone d'aménagement concerté (ZAC) « Carmes-Madeleine » portant sur un secteur englobant, notamment, l'îlot de l'hôpital Porte Madeleine et la partie sud de la rue des Carmes, et a approuvé le dossier de création de cette ZAC.

La réalisation de cet aménagement a été confiée à la société d'économie mixte pour le développement orléanais (SEMDO) par une convention du 3 novembre 2010. Après la tenue de l'enquête publique, le préfet du Loiret a, par arrêté du 13 avril 2012, déclaré d'utilité publique les travaux nécessaires à l'aménagement de la ZAC Carmes-Madeleine et a mis en compatibilité le document d'urbanisme de la commune.

Plusieurs requérants ont déféré cet arrêté à la censure du tribunal administratif d'Orléans qui a rejeté leur demande. La cour administrative d'appel de Nantes a partiellement annulé ce jugement, en jugeant que les travaux portant sur une partie du projet portaient « à l'intérêt général une atteinte

excessive qui a pour effet d'entacher d'illégalité, dans cette mesure, la déclaration d'utilité publique litigieuse » ((CAA Nantes 8 mars 2017 Association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France et autres, req. n° 13NT01532.)).

Plus précisément, le juge d'appel a retenu que les immeubles situés entre les numéros 45 à 77 bis de la rue des Carmes formaient « *un ensemble bâti cohérent d'une centaine de mètres revêtent un intérêt historique et patrimonial certain représentatif, notamment, de l'époque médiévale et de la Renaissance de la ville d'Orléans* » auxquels les travaux d'élargissement de ladite rue porteraient une atteinte excessive.

Saisie en cassation, le Conseil d'Etat valide l'interprétation de la cour administrative d'appel tout en apportant une précision d'importance concernant les rapports entre une DUP et une ZAC.

Au soutien du pourvoi incident critiquant le rejet partiel par l'arrêt d'appel des conclusions en annulation dirigées contre l'arrêté préfectoral, les requérants soutenaient que la délibération créant la ZAC était entachée d'illégalité et, en outre, que l'étude d'impact jointe au dossier de création de cette zone était insuffisante.

Pour confirmer l'inopérance de ces deux moyens, le Conseil d'Etat s'est d'abord appuyé sur une solution anciennement acquise.

On sait, en effet, que le juge administratif considère que l'arrêté déclarant d'utilité publique des travaux nécessaires à l'aménagement d'une zone d'aménagement concerté relève d'une procédure distincte et indépendante de l'arrêté créant la zone et que, dès lors, un moyen tiré des prétendues irrégularités entachant ce dernier arrêté est inopérant au soutien d'un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté de DUP ((CE 28

octobre 1987 Association pour la défense des sites et paysages, req. n° 58096 : Rec. CE p. 327.)).

La même solution a été appliquée à l'endroit d'une délibération approuvant une convention d'aménagement d'une ZAC, l'illégalité d'une telle délibération ne pouvant davantage être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre une DUP ((« (...) les actes, déclaration d'utilité publique et arrêtés de cessibilité, tendant à l'acquisition par voie d'expropriation des terrains nécessaires à la réalisation d'une ZAC ne sont pas des actes pris pour l'application de la délibération approuvant la convention par laquelle la commune a confié à une société l'aménagement de cette zone, laquelle ne constitue pas davantage leur base légale, alors même que la déclaration d'utilité publique a été prise pour permettre la réalisation de cette opération d'aménagement et qu'elle précisait que l'expropriation était réalisée au profit de la société chargée de l'aménagement de la zone » (CE 28 novembre 2014 GIAT Industries, req. n° 361105 : Rec. CE tables p. 706).)).

Et elle a été réaffirmée de manière solennelle par la haute juridiction dans sa décision Sodemel :

« Considérant que l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative que si cette dernière a été prise pour son application ou s'il en constitue la base légale ; que les actes, déclaration d'utilité publique et arrêtés de cessibilité, tendant à l'acquisition par voie d'expropriation des terrains nécessaires à la réalisation d'une zone d'aménagement concerté ne sont pas des actes pris pour l'application de la délibération approuvant la convention par laquelle la commune a confié à une société l'aménagement de cette zone, laquelle ne constitue pas davantage leur base légale » ((CE 11 juillet 2011 Société d'équipement du département de Maine-et-Loire (Sodemel), req. n° 320735 : Rec.

CE p. 346.)).

Pour autant, les délibérations qui ont trait à la réalisation d'une ZAC ne sont pas dépourvues de toute incidence sur la DUP. Ainsi, dans une décision de 1998 qui n'a, à ce jour, jamais été confirmée ou démentie, le Conseil d'Etat a jugé que l'annulation d'une délibération créant une ZAC a pour effet de priver de tout fondement légal la DUP subséquente ((CE 18 février 1998 SA GRC Emin, req. n° 126326.)).

La décision commentée paraît apporter une forme de justification a posteriori à cette position en rendant nécessaire d'apprécier l'éventuelle illégalité sur le fond de l'acte de création, au titre du bilan coûts-avantages.

Ainsi, après avoir rappelé que l'illégalité frappant la délibération créant une ZAC ne saurait être utilement invoquée, par la voie de l'exception, à l'encontre de la contestation de la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires à l'aménagement de cette zone, le Conseil d'Etat précise, cependant, que si le litige soumis au juge de la DUP concerne une opération impliquant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, il convient alors « *de tenir compte, le cas échéant, au titre des inconvénients que comporte l'opération contestée devant lui, des motifs de fond qui auraient été susceptibles d'entacher d'illégalité l'acte de création de la zone d'aménagement concerté pour la réalisation de laquelle la déclaration d'utilité publique a été prise et qui seraient de nature à remettre en cause cette utilité publique* ».

En l'espèce, dans la mesure où les insuffisances de l'étude d'impact de l'acte de création de la ZAC n'affectent pas l'utilité publique de l'opération, c'est sans commettre d'erreur que le juge d'appel a écarté le moyen.