

EXPROPRIATION :

LE RECOURS AUX « DUP RESERVES FONCIERES »

La mise en oeuvre d'une politique de maîtrise foncière efficace implique d'utiliser l'ensemble des outils mis à disposition des personnes publiques. Les moyens les plus fréquemment mis en oeuvre sont d'une part le droit de préemption (en ZAD ou périmètre de DPU) et d'autre part, une fois le projet défini de manière suffisamment précise, l'expropriation en vue de réaliser les travaux ou aménagements à court terme. Ce type d'expropriation suppose l'obtention d'une déclaration d'utilité publique souvent désignée comme "DUP travaux".

La tendance haussière du marché immobilier ainsi que la complexité accrue des dossiers d'enquête préalable d'utilité publique renforcent, pour les autorités expropriantes, l'exigence d'anticipation des besoins fonciers.

L'obtention d'une déclaration d'utilité publique à des fins de constitution de réserves foncières ("DUP Réserves Foncières") exige certes de respecter certaines conditions (B). Néanmoins, les nombreux avantages de cette procédure par rapport à la DUP travaux justifient que les autorités expropriantes entament, en amont de leur réflexion sur le contenu même du projet, une étude de leurs besoins de maîtrise foncière (A).

A) - SUR LES AVANTAGES DES "DUP RESERVES FONCIERES"

1) Le recours au dossier simplifié de l'article R.11-3 II du code de l'expropriation

Le premier avantage de cette technique est la possibilité de recourir au dossier simplifié prévu par l'article R.11-3 II du code de l'expropriation. En effet, la déclaration d'utilité publique n'étant sollicitée qu'en vue de l'acquisition d'immeuble, le recours à ce type de dossier est admis.

Cela aboutit le plus souvent à **réduire le temps de constitution du dossier**, dans la mesure où celui-ci n'a pas à comporter d'étude d'impact, ni de plan général des travaux. Outre le gain de temps, le dossier simplifié permet de limiter les risques contentieux d'annulation de la DUP, liés notamment à une éventuelle insuffisance de l'étude d'impact.

2) L'exigence de compatibilité de la DUP au POS/PLU

Une DUP doit être compatible avec le PLU/POS applicable, ce qui peut rendre nécessaire une procédure de mise en compatibilité dans les conditions prévues par l'article L.123-16 du code de l'urbanisme.

Si une DUP en vue de la réalisation d'une ZAC à vocation d'habitat exige un zonage prévoyant une ouverture à l'urbanisation à court terme (zonage de type 1AU), cette exigence de compatibilité est moins contraignante pour une DUP Réserves foncières.

Il est ainsi envisageable d'exproprier, quelques mois ou années avant l'ouverture à l'urbanisation, des terrains intégrés en zones non constructibles à court terme (zonage de type 2AU). L'intérêt est alors double :

- ces terrains peuvent être soumis à une pression foncière moindre, ce qui peut faciliter la conclusion d'accords amiables avec des propriétaires qui auront été moins sollicités
- ces terrains sont le plus souvent moins bien desservis et plus éloignés des zones urbanisées. Ces derniers éléments permettent d'échapper à une qualification de terrain à bâtir mais également de limiter les risques d'une valorisation importante liée à la reconnaissance par le juge de l'expropriation d'une "situation privilégiée".

B) - SUR LES CONTRAINTES DE LA TECHNIQUE DES DUP RESERVES FONCIERES

1) Sur la nécessité de fixer un objectif, à terme, d'action ou opération d'aménagement

La constitution de réserves foncières, possibilité prévue par l'article L.221-1 du code de l'urbanisme, exige néanmoins que le projet soit justifié par la réalisation, à terme, d'une action ou opération d'aménagement répondant aux objectifs définis à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme.

Il est donc impossible de recourir à la constitution de réserves foncières sans définir une vocation aux terrains expropriés.

2) Sur l'impossibilité de recourir aux DUP Réserves Foncières pour un dossier trop avancé

La possibilité dérogatoire prévue par l'article R.11-3 II du code de l'expropriation est réservée aux projets ne portant que sur l'acquisition d'immeubles (ou aux projets importants et urgents). Ainsi une DUP Réserves Foncières sera entachée d'illégalité si le requérant est en mesure d'établir que la personne publique disposait d'un projet suffisamment précis pour constituer un dossier normal.

3) Les risques de rétrocession

Alors que la Cour de Cassation écartait traditionnellement le droit de rétrocession lorsque les terrains n'étaient pas utilisés pendant plusieurs années, la cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a sanctionné la France au motif que cette technique des DUP Réserves Foncières prive l'ancien propriétaire de la plus-value qu'a connu le terrain pendant cette période. La cour de cassation tient désormais compte de cette jurisprudence (Cass 3ème civ, 28 janvier 2009, n°07-20.353).

Il convient donc de n'user de cette technique des DUP Réserves foncières que pour une superficie de terrains réellement susceptible d'être affectée, à moyen terme (mise en oeuvre du projet dans les 5 ans). Le risque de rétrocession ne peut désormais plus être négligé, compte tenu de la tendance restrictive du juge judiciaire à admettre les procédures de régularisation (Cass. civ 3ème 19 novembre 2008 n°07-15.705).

C) - SYNTHÈSE

Les DUP réserves foncières constituent un outil de maîtrise foncière rapide et efficace (constitution de dossier d'enquête simplifiée, mise en compatibilité du POS/PLU le plus souvent inutile, qualification de terrain à bâtir souvent écartée). Cet outil répond aux exigences d'anticipation auxquelles les personnes publiques sont confrontées dans leurs projets d'aménagement.

De par son caractère dérogatoire, cet outil reste néanmoins à utiliser dans des conditions strictement encadrées, en amont de la phase opérationnelle. Il est également nécessaire de retenir un périmètre de réserves répondant à un réel besoin, faute de quoi, l'expropriant pourra être condamné, à défaut d'affectation du bien exproprié à l'issue d'un délai de cinq ans, à indemniser le propriétaire, voire à rétrocéder le bien.

Romain THOMÉ
Avocat associé
Spécialisé en droit de l'expropriation
romain.thome@cabinet-coudray.fr