

UNIVERSITE PANTHEON-ASSAS (PARIS II)
(Droit - Economie - Sciences sociales)

THESE

pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITE PANTHEON-ASSAS (PARIS II)
Droit-Economie-Sciences sociales
Discipline : droit public
présentée et soutenue publiquement
par

Juliette DESLANDRES

le jeudi 20 mai 1999

LE CONTENTIEUX DES ZONES D'AMENAGEMENT CONCERTÉ

Directeur de thèse :

Monsieur Jean-Bernard Auby
Professeur à l'Université Paris-II

JURY:

Monsieur Jean-Bernard Auby, professeur à l'Université Paris-II

Madame Jacqueline Morand-Deviller, professeur à l'Université Panthéon - Sorbonne (Paris-I)

Monsieur Henri Jacquot, professeur à l'Université d'Orléans

Monsieur Olivier Martin, Directeur juridique de la Société Centrale pour l'Équipement du
Territoire (SCET)

L'Université Pantheon-Assas (Paris II) Droit-
Economie-Sciences Sociales, n'entend donner
aucune approbation ou improbation aux opinions
émises dans les thèses. Ces opinions devront être
considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

L'expression de ma plus vive reconnaissance est due à M. le Professeur Auby pour m'avoir proposé ce sujet, et guidée tout au long de mon travail de thèse. J'espère avoir tiré le meilleur parti des intuitions et des recommandations dont il m'a fait profiter pendant plusieurs années. Cette thèse n'aurait pas été entreprise sans le soutien du Cabinet Freshfields, grâce auquel j'ai pu aménager mon temps de travail dans les meilleures conditions. Je dois aussi des remerciements particuliers à mon fiancé, Denis Baranger, pour son aide précieuse et ses encouragements renouvelés.

LISTE DES ABREVIATIONS

- AJDA Actualité juridique, droit administratif
- AJPI Actualité juridique, propriété immobilière
- al. alinéa
- art. L. article de la première partie (législative) d'un code
- art. R. article de la deuxième partie (réglementaire) d'un code
- Ass. Assemblée
- Assoc. Association
- BJDU Bulletin juridique de droit de l'urbanisme
- Bull. civ. Bulletin des arrêts de chambres civiles de la Cour de cassation
- Bull. crim. Bulletin des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation
- CA Arrêt de cour d'appel
- CAA Arrêt de cour administrative d'appel
- Cass. Arrêt de la Cour de cassation
- CE Arrêt du Conseil d'Etat
- Chron. Chronique
- Circ. circulaire
- Civ. Arrêt d'une chambre civile de la Cour de cassation
- CJEG Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
- Cne commune
- Com. Arrêt de la chambre commerciale de la Cour de cassation
- Concl. Conclusions
- Crim. Arrêt de la chambre criminelle de la cour de cassation
- Cts. Consorts
- D. Dalloz
- DA Droit administratif
- DUP déclaration d'utilité publique
- EDCE Etudes et Documents du Conseil d'Etat
- GP Gazette du Palais
- IR Informations rapides (du Recueil Dalloz)
- JCP Jurisclasseur périodique (Semaine juridique)

JCP Ed. N. Jurisclasseur périodique, édition notariale et immobilière

JO Journal officiel

Le Moniteur Le Moniteur des travaux publics

Lex. Lexilaser

Min. Ministre

Obs. Observations

PA Petites Affiches

Pan. Dr. adm. Panorama de droit administratif (Gazette du Palais)

PAZ plan d'aménagement de zone

POS plan d'occupation des sols

Quot. jur. Quotidien juridique

RAZ règlement d'aménagement de zone

RDP Revue de droit public

RDI, REDI Revue de droit immobilier (anciennement Revue d'économie et de droit immobilier)

Rép. Defrénois Répertoire Defrénois

Rép. min. Réponse ministérielle

Req. Requête

RFDA Revue française de droit administratif

RJE Revue juridique de l'environnement

RNU règlement national d'urbanisme

S. Sirey

SCI société civile immobilière

SEM société d'économie mixte

Somm. comm. Sommaires commentés

Sté Société

t. tome

TA jugement de tribunal administratif

TC décision du Tribunal des conflits

ZAC zone d'aménagement concerté

zone NA zone d'urbanisation future

zone U zone urbaine

ZUP zone à urbaniser en priorité

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE - LE CONTENTIEUX DE LA LEGALITE DES ZAC

CHAPITRE 1 LA RECEVABILITE DES RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

SECTION 1 UN INTERET A AGIR LARGEMENT CONÇU

SECTION 2 UNE DIVERSITE D'ACTES SUSCEPTIBLES DE RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

SECTION 3 LA RECEVABILITE DES DEMANDES DE SURSIS A EXECUTION

CHAPITRE 2 LES MOYENS DE LEGALITE POUVANT ETRE INVOQUES A L'ENCONTRE DES ACTES RELATIFS AUX ZAC

SECTION 1 LE CONTROLE DE LA LEGALITE EXTERNE

SECTION 2 LE CONTROLE DE LA LEGALITE INTERNE

CHAPITRE 3 L'INTERDEPENDANCE DES ACTES RELATIFS AUX ZAC : LES EFFETS DE LEUR EDICTION ET DE LEUR ILLEGALITE

SECTION 1 LA PORTEE DE L'ACTE DE CREATION D'UNE ZAC

SECTION 2 LE CONTENTIEUX DES EFFETS DU PAZ

SECTION 3 L'ABSENCE DE LIEN ENTRE LES ILLEGALITES : L'INDEPENDANCE DES LEGISLATIONS ET PROCEDURES, UN PRINCIPE DE PORTEE VARIABLE

DEUXIEME PARTIE - LE PLEIN CONTENTIEUX DES ZAC

CHAPITRE 1 LE CONTENTIEUX CONTRACTUEL

SECTION 1 LE CONTENTIEUX DES CONTRATS ENTRE LA COLLECTIVITE PUBLIQUE ET L'AMENAGEUR

SECTION 2 LE CONTENTIEUX DES CONTRATS ENTRE L'AMENAGEUR ET LES TIERS

CHAPITRE 2 LE CONTENTIEUX FINANCIER

SECTION 1 LA FISCALITE DES AMENAGEURS ET CONSTRUCTEURS EN ZAC

SECTION 2 LES LITIGES RELATIFS A L'INDEMNISATION DES PROPRIETAIRES DE TERRAINS

CHAPITRE 3 LE CONTENTIEUX DE LA RESPONSABILITE EXTRA-CONTRACTUELLE

SECTION 1 LA RESPONSABILITE A LA SUITE DU RETRAIT D'UN ACTE OU DE L'ABANDON D'UN PROJET DE ZAC

SECTION 2 LA RESPONSABILITE POUR FAUTE DU FAIT D'UNE ILLEGALITE

SECTION 3 LA RESPONSABILITE PENALE : LES INFRACTIONS LIEES A LA REALISATION DE LA ZAC

Introduction

Le droit de l'urbanisme se trouve, et c'est même une de ses caractéristiques les plus tenaces, utilisé pour satisfaire aux objectifs de politiques publiques très diverses : la planification urbaine, naturellement, mais aussi la politique du logement, le développement économique... Ces exigences peuvent se rejoindre ou au contraire entrer en conflit. En tout cas, il est apparu à un certain stade de l'évolution du droit de l'urbanisme qu'il fallait adapter les instruments et les procédures qui lui sont propres à ces contraintes multiples et interdépendantes. Les zones d'aménagement concerté sont caractéristiques de cette volonté d'adaptation. Plus encore, elles ont été utilisées, notamment dans les années 1980, d'une manière offensive : non seulement pour faire face aux exigences de ce que l'on commençait à appeler la "politique de la ville", mais aussi pour permettre une gestion économiquement efficace, avec un souci de rentabilisation et d'implication des opérateurs privés.

Le bilan de cette expérience, plus de trente ans après la création des ZAC, ne saurait être jugé sans nuances. Les ZAC ont rendu des services. Mais, dans bien des cas, les opérations se sont soldées par des échecs et, du point de vue juridique, par un important contentieux. Il est revenu au juge, en tranchant les litiges qui lui étaient alors soumis, de faire respecter les exigences du principe de légalité tout en résolvant des situations économiques compliquées et souvent douloureuses. C'est la permanente imbrication de tous ces aspects, économiques, juridiques, et même politiques au sens large, qui fait l'intérêt d'une étude spécifique, non pas du droit des ZAC en général, mais du contentieux propre à ces opérations.

A titre d'introduction, on rappellera les raisons qui ont conduit à l'apparition de cet instrument (1), et les caractéristiques générales de son régime juridique (2). On tentera ensuite d'expliquer la crise qu'il traverse (3). Au terme de ces observations, on fera enfin apparaître la spécificité (relative) du contentieux des ZAC (4).

● Rappel historique sur les ZAC

Les ZAC, créées par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967¹, ont remplacé les zones à urbaniser en priorité (ZUP) et étaient destinées à remédier aux défauts de ces dernières. Les ZUP, créées par le décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958, avaient pour objet l'équipement rapide de zones pour y réaliser des constructions massives, souvent destinées au logement. Après qu'une zone avait été créée par arrêté ministériel, sa réalisation était conduite par une collectivité territoriale, un organisme public ou une société d'économie mixte à capital public majoritaire. Le mécanisme fut qualifié de "dirigiste" : le financement des équipements était assuré en partie par l'aide de l'Etat, qui exerçait un contrôle très strict sur le déroulement de l'opération ; l'administration pouvait y user du droit de préemption et imposer à certains constructeurs importants l'obligation d'opérer dans la zone (par exemple, le permis de construire sur un terrain situé en dehors de la zone pouvait être refusé). Utilisée pour l'extension des agglomérations, cette procédure a servi à réaliser la plupart des "grands ensembles" édifiés à la périphérie des villes, et a permis de surmonter la crise du logement de l'après-guerre. Mais en raison de la tendance des opérations au déficit financier, il n'y avait souvent d'autre issue qu'une densification supplémentaire, néfaste pour la qualité du projet. Outre leur architecture standardisée, la ségrégation sociale qu'elles tendaient à favoriser a été reprochée aux ZUP : les constructeurs privés s'en détournaient en raison du coût élevé de la charge foncière, et l'administration n'usait généralement pas de ses moyens de contrainte pour les forcer à y réaliser leurs programmes, de sorte qu'elles ont souvent été vouées au seul logement social. Le mécanisme a été supprimé en 1969, mais certaines ZUP antérieurement créées sont demeurées en vigueur, jusqu'à ce que la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 décide leur suppression de plein droit (Code de l'urbanisme, article L. 123-11)².

Les ZAC³ ont été conçues comme une technique plus souple, débarrassée des aspects les plus interventionnistes des ZUP (le droit de préemption, l'obligation d'y construire) et permettant

¹JO 03/01/68.

²Sur les ZUP : J.-P. Lebreton, *Droit de l'urbanisme*, PUF Droit fondamental, 1993 n° 410 ; H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 3e édition n° 36 ; J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, Domat Droit public/Droit privé, 5e édition n° 708.

³Sur les ZAC en général : G. Liet-Veaux, *Juris-classeur administratif*, "Zones d'urbanisme opérationnel", Fascicule 446-1 (Urbanisme : Fascicule 100). J.-P. Lebreton, *Droit de l'urbanisme*, précité n° 409 s. ; H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, précité n° 486 s. ; J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, précité n° 707 s.

l'application d'une réglementation propre à la zone (pour se soustraire aux documents de planification urbaine de droit commun) et le recours à un aménageur privé pour la réalisation de l'opération. La souplesse tient également au financement des équipements publics, la taxe locale d'équipement pouvant être remplacée par un régime de participations des constructeurs. Toujours en réaction contre la ZUP, le législateur de 1967 a cherché à faire de la ZAC un instrument polyvalent : elle peut servir à la réalisation de quartiers nouveaux, mais également à la transformation d'un quartier existant et à l'édification de constructions ayant des destinations autres que le logement (activités économiques, commerce, industrie, bureaux ou équipements touristiques). Les ZAC avaient également pour objet de faciliter la concertation entre les collectivités publiques et les promoteurs privés, réticents à l'égard des ZUP, ainsi que d'uniformiser les régimes des opérations d'aménagements urbains (les ZAC remplaçant, outre les ZUP, les zones d'habitation - ZH - et les zones industrielles - ZI).

Les ZAC ont été mises en œuvre à partir de 1970, mais les circonstances qui avaient justifié leur mise en place, comme l'explosion urbaine entre la fin de la deuxième guerre mondiale et le début des années 1970, ont évolué. Les évolutions auxquelles les ZAC ont dû s'adapter tiennent au ralentissement de la croissance urbaine, aux nouvelles aspirations des citoyens à un meilleur cadre de vie, enfin à la décentralisation. Il a également fallu remédier aux défauts qui étaient apparus : les abus auxquels les dérogations aux POS ont donné lieu, la "semi-clandestinité" des ZAC et une insuffisante prise en compte de l'environnement. C'est pourquoi leur régime a connu plusieurs modifications, en premier lieu par la loi du 16 juillet 1971 (relative aux participations forfaitaires), puis surtout par la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976⁴, qui a repris l'esprit de circulaires antérieures⁵ et atténué le caractère dérogoire des ZAC pour mieux les intégrer à la planification urbaine de droit commun, en imposant la compatibilité avec les schémas directeurs et la création des ZAC dans les seules zones U et NA des POS⁶. D'autres innovations tenaient à la distinction nette entre le dossier de création et le dossier de réalisation, au droit de délaissement immédiat des propriétaires et à la faculté d'éviter le recours au PAZ si le POS était suffisant. Pour remédier à la semi-clandestinité, la loi de 1976 imposa la mise à disposition du public du dossier de création de la ZAC. Un

⁴JO 1/01/77.

⁵Circulaires du 30/11/71, 21/03/73, 06/02/74 et 03/02/76.

⁶V. Raymond Moie, "Les zones d'aménagement concerté", *REDI* 1977 n°70.

décret du 7 juillet 1977⁷ aligna de manière plus rigoureuse que par le passé le régime du PAZ sur celui des POS, le POS demeurant en vigueur dans les ZAC jusqu'à l'approbation du PAZ, sans plus disparaître dès la création de la ZAC. Pour favoriser la prise en compte de l'environnement, le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 soumit à étude d'impact la création des ZAC dans lesquelles un PAZ est prévu. La décentralisation affecta à nouveau fortement le droit des ZAC. La loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des collectivités territoriales supprima le caractère impératif des cahiers des charges types des concessions et conventions d'aménagement, faisant d'eux de simples modèles. Mais c'est la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement⁸, et son décret d'application du 14 mars 1986⁹, qui ont transposé à la procédure de ZAC les principes de la décentralisation en donnant aux communes le pouvoir de créer les ZAC lorsqu'elles sont dotées d'un POS approuvé¹⁰. Cette loi a également soumis la création des ZAC à une concertation préalable. Le dernier texte important est la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993¹¹ relative à la prévention de la corruption, modifiée par la loi n° 94-112 du 9 février 1994¹² portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, qui restreint la liberté laissée aux collectivités publiques de fixer la participation de l'aménageur aux dépenses d'équipements publics.

Parallèlement à ces évolutions législatives et réglementaires, les ZAC ont connu des évolutions économiques (sans parler de la crise actuelle, évoquée plus loin). Ainsi, dans la décennie 1980, la ZAC est devenue le cadre des principales opérations d'urbanisme en France, parfois insérée dans des dispositifs plus amples, comme les projets d'intérêt général. Au cours de ces mêmes années 1980, les entreprises françaises, en particulier les grands groupes privés opérant en France dans des domaines proches de la construction, ont affirmé leur volonté d'intervenir dans l'aménagement, alors que dans les années 1970, les opérations privées étaient restées ponctuelles. Mais l'aménagement privé a en réalité connu un développement modeste

⁷JO 10/07/77

⁸JO 19/07/85

⁹JO 16/03/86

¹⁰H.-G. Hubrecht, G. Melleray, "La commune et l'aménagement", *RFDA* 86 p.318. C. Teitgen-Coly, "L'urbanisme opérationnel. Définition et mise en oeuvre des principes d'aménagement", *AJPI* 86 p.7

¹¹JO 30/01/93

¹²JO 10/02/94

et, à la suite de la crise immobilière, il a régressé (le nombre et les ambitions des aménageurs privés se sont réduits) par rapport à l'aménagement public classique, lui-même en récession¹³.

② Définitions des ZAC, contenu des opérations de ZAC

Une définition juridique des ZAC ne peut rendre que partiellement compte du contenu et de la réalité de ces opérations, qui constituent un mécanisme économique tout autant qu'une procédure. De façon peu éclairante, l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme définit les ZAC comme "des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés." Elles "ont pour objet l'aménagement et l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment en vue de la réalisation : 1° De constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie, de services ; 2° D'installations et d'équipements collectifs publics ou privés" (article R. 311-1).

La doctrine a également apporté des éléments de définition, insistant par exemple sur l'aspect "public" de cette opération d'aménagement, procédure d'intervention directe des collectivités publiques dans l'aménagement foncier urbain¹⁴. En effet, le plan, le programme, les équipements sont approuvés par des personnes publiques, les acteurs privés n'étant en principe que des exécutants, sans pouvoir de planification. D'autres auteurs mettent en avant l'idée qu'il s'agit d'un mécanisme de droit commun, polyvalent dans son objet, et susceptible d'être combiné avec des procédures spéciales¹⁵.

Les ZAC peuvent également être définies de façon plus concrète, pratique ou économique, comme par exemple une technique de création de terrains à bâtir par la puissance publique. C'est l'une des procédures de l'urbanisme opérationnel, lequel "produit du développement urbain, ou rénove des tissus urbains existants, par des actions organisées d'équipement, de construction, de restauration, que la puissance publique conduit ou oriente"¹⁶. Selon le *Guide*

¹³Public - Privé : *Quel aménagement pour demain ?* DAU, Ministère de l'Équipement, du logement, des Transports et du Tourisme, Editions Villes et Territoires p. 36 s. et 45 s.

¹⁴H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, précité n° 486

¹⁵J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, précité n° 707.

¹⁶J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, précité n° 674.

des ZAC¹⁷, la ZAC est "la principale procédure dont disposent les collectivités et établissements publics compétents, lorsqu'ils veulent engager une opération complexe nécessitant à la fois la maîtrise de l'essentiel des terrains et la mise en œuvre d'un programme d'aménagement des sols et équipements publics". La procédure de ZAC leur permet de réaliser une opération d'urbanisme fondée sur "des règles d'urbanisme qui traduisent la structure et le contenu du projet ; un engagement des collectivités responsables de la réalisation des équipements publics nécessaires aux besoins de la zone ; des relations contractuelles avec un aménageur public ou privé, chargé d'acquérir, d'équiper et de commercialiser les terrains lorsque la collectivité publique ne réalise pas elle-même l'opération."

De façon juridiquement inexacte mais révélatrice de la pratique, on a pu définir la ZAC comme "un contrat passé entre la commune et un aménageur, aux termes duquel la commune accorde un certain volume de construction et se fait verser en contrepartie des participations financières aux équipements publics"¹⁸. Cet aspect contractuel et la souplesse de la procédure de ZAC sont fréquemment mis en avant : "son objet est de favoriser le montage d'opérations d'urbanisme d'une certaine importance par concertation entre les collectivités publiques et les promoteurs privés. La souplesse de la procédure provient largement de la possibilité de créer des ZAC en dérogation aux documents d'urbanisme, et en particulier au POS. (...) Les collectivités locales y trouvent leur intérêt à travers la négociation avec les promoteurs du financement des équipements publics."¹⁹ L'accent est souvent mis sur le rôle du secteur privé (surévalué on l'a vu) et sur le caractère polyvalent du procédé : c'est un cadre juridique "pouvant servir de support à des opérations d'urbanisme de toute nature : villes nouvelles, rénovation, restauration des quartiers anciens, extension urbaine, zones industrielles... Une des nouveautés par rapport au régime des ZUP réside dans le fait que l'aménagement et l'équipement de la zone peuvent être confiés à des réalisateurs divers, parmi lesquels peuvent intervenir des personnes privées."²⁰

Les ZAC correspondent à des opérations suffisamment conséquentes pour justifier un plan, un règlement, un régime fiscal et un bilan économique particulier. Les recettes de celui-ci résultent en principe des ventes (aux promoteurs) de terrains auxquels sont associés des droits à construire, sous forme de "charges foncières"²¹. Les dépenses consistent en l'achat des

¹⁷Ministère de l'Équipement, du logement des transports et de la mer, La Documentation française, mai 1989.

¹⁸Jean-Paul Lacaze, *Les méthodes de l'urbanisme*, Que sais-je ? n° 2524, PUF, p. 110.

¹⁹Pierre Merlin, *L'urbanisme*, Que sais-je ? n° 187, PUF, p. 115.

²⁰Jean-Louis Harouel, *Histoire de l'urbanisme*, Que sais-je ? n° 1892, PUF, p. 123.

²¹C'est-à-dire un prix payé par le promoteur à l'aménageur pour chaque m² de plancher construit.

terrains bruts, la création des voies et réseaux, la réalisation d'équipements publics, les coûts de fonctionnement de l'aménageur, les frais financiers...

Rappel de la procédure

Les textes ne rendent, on l'a dit, que partiellement compte de la réalité d'une opération de ZAC, en donnant pour l'essentiel des indications procédurales (la définition des objets possibles des ZAC donnée par l'article R. 311-1 précité est particulièrement large), contenues principalement dans les articles L. 311-1 et suivants et R. 311-1 et suivants du Code de l'urbanisme (des dispositions du Code de l'expropriation peuvent également s'appliquer, mais elles ne sont pas propres aux ZAC). La procédure comprend deux phases : la *création* et la *réalisation* (auxquelles on pourrait ajouter l'achèvement). Comme le souligne le professeur Lebreton²², ces deux phases s'articulent sur un plan chronologique, au sens où elles sont normalement conduites de manière successive, mais aussi sur un plan juridique : l'acte créant la ZAC et les décisions approuvant les pièces du dossier de réalisation s'enchaînent pour déterminer juridiquement l'opération (ce qui a conduit la jurisprudence à y voir une "opération complexe").

La personne publique qui prend l'initiative de la création est en général une collectivité locale (quelquefois un établissement public d'aménagement), qui agit rarement en régie directe, mais soit concède sa compétence à un établissement public, ou plus fréquemment, à une société d'économie mixte (SEM) - on parle alors de "ZAC publique" -, soit confie les études et la réalisation à une société privée, par convention - ce qu'on appelle une "ZAC privée"²³. Dans les ZAC "privées", l'aménageur assume les risques de l'opération, alors que les concessions mettent à la charge de la commune concédante le solde final de l'opération, positif ou négatif. La concession, qui constitue le mode privilégié de réalisation des ZAC, se caractérise également par le fait que le concessionnaire peut bénéficier de prérogatives de puissances publiques : il peut se voir confier les acquisitions par voie d'expropriation et être délégataire du droit de préemption.

²²V. l'ouvrage précité, n° 422 et 423.

²³J. Mallard, J.-J. Piette, "Mode de réalisation de la ZAC et partenariat public-privé", *Droit et Ville* 1993 n°36 J.-L. Gourdon, "Concertation ou convention ? Un regard critique sur la pratique des ZAC conventionnées", *Etudes foncières* 1982 n° 17.

1. Avant toute création d'une ZAC²⁴, en vertu de l'article L. 300-2, la personne publique qui a pris l'initiative de la création délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation et lance les études. Puis elle constitue un dossier de création, qui comprend un rapport de présentation, contenant lui-même une étude d'impact s'il est décidé d'élaborer un PAZ, divers plans, l'indication du mode de réalisation choisi (régie, mandat, concession ou convention), le régime des participations, et l'indication du document d'urbanisme applicable dans la zone et du programme de construction²⁵.

A l'issue de la concertation, elle délibère sur le bilan de celle-ci et crée la ZAC elle-même si elle en a la compétence ; sinon, elle arrête le dossier de création et demande à l'autorité compétente de créer la ZAC. La décision créant la ZAC en délimite le périmètre, indique le programme global de construction, mentionne le mode de réalisation choisi, précise le régime applicable au regard de la TLE, et le cas échéant, précise si le POS demeurera en vigueur ou si un PAZ sera élaboré. Dans ce dernier cas, la décision de création devient caduque si, dans le délai de deux ans à compter de sa publication, le PAZ n'est pas approuvé. L'acte de création permet de disposer d'un sursis à statuer sur les autorisations de construire et ouvre un droit de délaissement aux propriétaires fonciers.

2. La réalisation, seconde phase de la procédure de ZAC, consiste en "l'ensemble des opérations permettant à l'aménageur d'acquérir les terrains dont il n'est pas encore propriétaire, d'équiper la zone conformément à un programme préalablement établi, et de céder les terrains équipés à des constructeurs (...) le tout dans des conditions financières préalablement établies"²⁶.

La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de réalisation, qui comprend le programme des équipements publics (lequel précise notamment l'identité des personnes publiques qui vont prendre en charge la construction et l'entretien des équipements et les participations financières respectives de celles-ci et de l'aménageur), les modalités prévisionnelles de financement et le projet de PAZ (s'il n'a pas été décidé de maintenir le POS). Seuls le programme des équipements publics et le PAZ font l'objet d'une adoption formelle.

²⁴J. Morand-Deville, "La procédure de création de la ZAC" ; Guy Moreau, "La procédure de création", *Droit et Ville* 1993 n°36 p. 9 et 35.

²⁵Article R. 311-3.

Le PAZ comprend des documents graphiques et un règlement, et est accompagné d'un rapport de présentation et d'annexes. Le rapport de présentation expose comment le programme tient compte des perspectives de développement de la commune, justifie que les dispositions du PAZ sont compatibles avec les lois d'aménagement et d'urbanisme et les schémas directeurs, et indique les grandes options d'urbanisme retenues et les conditions dans lesquelles les préoccupations d'environnement sont prises en compte. Quant au règlement, il fixe les règles applicables aux terrains situés dans chacun des îlots de la zone et la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction de la nature et de l'affectation future des bâtiments.

L'élaboration du PAZ peut être "associée" ou "simplifiée".

Dans le premier cas, la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone définit les modalités d'association de l'Etat, de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à l'élaboration du PAZ. S'ils le souhaitent, la région et le département peuvent également demander à être associés à l'élaboration du PAZ. Dans un délai de trois mois à compter de la création, le préfet porte à la connaissance de la personne publique qui a pris l'initiative de la création les éléments mentionnés à l'article R. 123-5²⁷.

L'élaboration simplifiée, créée par la loi "Méhaignerie" du 23 décembre 1986 et calquée sur la procédure de modification du POS, dispense de l'association des autres personnes publiques et du "porter à connaissance" de l'Etat²⁸. Elle s'applique dans les communes dotées d'un POS opposable aux tiers, et à condition que le projet de PAZ ne porte pas atteinte à l'économie générale du POS, ne concerne pas les espaces boisés classés, et ne comporte pas de graves risques de nuisances²⁹. Il doit donc s'agir d'un simple aménagement du POS, qui ne serait pas justiciable de la procédure de révision, mais seulement de celle de la modification.

Que l'élaboration du PAZ soit normale ou simplifiée, le déroulement de la procédure est ensuite le même : le projet de PAZ est soumis à enquête publique par la personne compétente, qui consulte dans le même temps, sur le projet, la chambre de commerce et d'industrie et la

²⁶R. Savy, *Droit de l'urbanisme*, Thémis 1981 p. 420.

²⁷Prescriptions nationales ou particulières, servitudes d'utilité publique, projets d'intérêt général.

²⁸La pratique désigne par "porter à connaissance" le document dans lequel le préfet délivre les informations prévues à l'article L. 123-5 (v. note précédente).

²⁹Article L. 311-4 al. 5.

chambre des métiers. Cette personne sera le maire (ou le président de l'EPCI compétent) si l'approbation du PAZ est de la compétence du conseil municipal (ou de l'EPCI), même si cette enquête vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. L'enquête sur le projet de PAZ vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des opérations, acquisitions ou expropriations prévues au plan d'aménagement lorsque le dossier de PAZ comporte les pièces requises par le Code de l'expropriation, notamment les caractéristiques principales des ouvrages et l'estimation sommaire des dépenses.

Après avoir pris connaissance des conclusions du commissaire enquêteur, recueilli les avis requis et éventuellement modifié le projet de PAZ pour en tenir compte, le conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'EPCI), lorsque la ZAC relève de sa compétence, approuve le PAZ par délibération. Lorsque cette approbation est de la compétence du préfet, elle fait l'objet d'un arrêté pris après avis du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de l'EPCI). Lorsque le PAZ est approuvé par arrêté préfectoral, cet arrêté peut porter déclaration d'utilité publique de certaines opérations, acquisitions ou expropriations prévues au plan.

Deux autres variantes procédurales existent : si le POS est maintenu en vigueur, le dossier de réalisation ne comportant pas de projet de PAZ, il peut être instruit parallèlement au dossier de création et arrêté par l'organe délibérant de la personne publique qui a pris l'initiative de l'opération.

L'autre modalité d'élaboration du PAZ à mentionner est la procédure conjointe de "création-réalisation"³⁰, qui permet de le soumettre à enquête publique avant la création de la ZAC. Seul le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent peut décider d'y recourir. Le recours à la procédure simplifiée est alors exclu, la procédure normale s'applique. L'enquête publique est incluse dans la procédure de concertation préalable et une seule et même délibération en tire le bilan, crée la zone, approuve le PAZ et le programme des équipements publics. Cette procédure diffère dans le temps l'acte de création, car la concertation est prolongée pendant la durée de l'élaboration du PAZ, de sorte que, selon le Guide des ZAC³¹, les délais ne s'en trouvent pas réduits.

Quelle que soit la procédure choisie, sa durée, entre le début de la concertation préalable et l'approbation du PAZ et du programme des équipements publics, ne peut être inférieure à un an, même pour des projets modestes.

³⁰Article R. 311-16-1.

3. Lorsque le programme des équipements publics approuvé a été exécuté et que l'éventuel contrat d'aménagement (concession ou convention) conclu pour la réalisation de la ZAC est arrivé à son terme, l'achèvement de la zone est constaté par l'autorité compétente pour créer la zone³². Le PAZ est alors incorporé au POS.

Les textes régissant la procédure de ZAC n'ont pas manqué d'être critiqués, pour leur caractère "désarticulé" et leurs lacunes. Ainsi, il a été suggéré que l'étude d'impact figure dans le dossier de réalisation et non dans celui de création, car à ce stade l'opération est encore inconnue³³. La composition exacte du dossier de réalisation n'est pas précisée par les textes, pas plus que la notion d'"aménageur", dont ni les prérogatives, ni les obligations ne sont définies. L'aménageur joue pourtant un rôle central dans la réalisation des ZAC, qui se déroule souvent différemment de ce que prévoit le Code de l'urbanisme : ce n'est pas une personne publique qui prend l'initiative de l'opération et qui, ensuite choisit un aménageur, mais c'est ce dernier qui lui soumet directement un projet, puis définit avec elle les conditions de sa mise en œuvre. Il réalise les études préalables (pour la préparation des dossiers nécessaires aux autorisations administratives et des documents permettant l'exécution des travaux), achète les terrains, les équipe, les subdivise, les vend, et s'assure que les constructions sont réalisées dans de bonnes conditions et vendues à des investisseurs ou des utilisateurs conformément à la vocation du quartier. Il part du terrain nu et livre des parcelles constructibles, des voies, des réseaux et des espaces publics extérieurs, mais en principe il ne construit rien, sinon quelques bâtiments indispensables au fonctionnement des réseaux ou espaces libres. Il peut toutefois, surtout s'il s'agit d'une SEM, recevoir mandat de la collectivité publique pour la réalisation d'équipements. Des contributions aux dépenses d'équipements publics sont assurées sous des formes diverses, de paiements aux collectivités, ou de cessions gratuites de terrains ou bâtiments. Il arrive que les travaux soient lancés avant l'approbation du PAZ. Pour réduire les risques commerciaux, des réservations ou promesses de vente de charges foncières peuvent être conclues, mais sous conditions suspensives, et ne sont réitérées que lorsque le dossier de

³¹Précité p. 65.

³²Stéphane Elkan, "Les meilleures ZAC ont une fin", *Etudes foncières* n° 77, décembre 1997.

³³V. notamment le point de vue d'Antoine Givaudan dans "ZAC - Trois propositions pour dépasser les blocages", *Le Moniteur* 3/05/96, p. 46 et du même auteur, "La ZAC. Un moyen à remettre à neuf", *Droit et Ville* 1993 n°36.

réalisation est approuvé, puis les permis de construire accordés, et les délais de recours contentieux expirés. Par conséquent, pendant une période rarement inférieure à deux ou trois ans, la collectivité et l'aménageur assument tous les risques de la procédure. A la fin de l'opération, il convient de la "liquider", c'est-à-dire de solder les comptes et de répartir les bénéfices ou déficits, ce qui n'est pas sans imprévus puisque les prévisions financières ont été faites plusieurs années auparavant.

③ La crise actuelle

Les zones d'aménagement concerté constituent un cadre courant de réalisation des opérations d'urbanisme. Mais la fréquence de son utilisation s'est quelque peu ralentie ces dernières années, à la suite de la crise qui a frappé le secteur immobilier. De prime abord économiques, les difficultés que connaissent les ZAC semblent également d'ordre juridique, ce que fait apparaître la multiplication des contentieux relatifs à ces opérations. Ceux-ci paraissent en effet ne pas avoir cessé d'augmenter (si l'on en croit le nombre de décisions publiées) depuis l'instauration de la procédure de ZAC il y a un peu plus de trente ans.

Un constat tant qualitatif que quantitatif peut être fait sur les difficultés économiques que connaissent les ZAC actuellement.

Comme le montre le rapport d'un groupe de travail interministériel³⁴, commandé par le gouvernement Juppé en avril 1997 et qui devait être remis à l'actuel gouvernement en 1998³⁵, le nombre de ZAC créées en France a connu une baisse constante depuis 1993. Alors que le nombre de ZAC créées s'élevait à près de 350 en 1991, il est retombé à environ 50 en 1996. De plus, sur les 6057 ZAC recensées au 1er janvier 1997, 4859 étaient toujours en cours de commercialisation. Une opération sur deux est anormalement ralentie en Ile-de-France, et une sur six en province. Une étude de l'observatoire régional du foncier en Ile-de-France³⁶ avait recensé dans la région, au 1er janvier 1995, 633 ZAC "en cours " (c'est-à-dire dans lesquelles toutes les charges foncières prévues au programme n'étaient pas encore vendues et la totalité du programme prévisionnel n'avait pas fait l'objet d'ouvertures de chantier). Parmi celles-ci, la moitié environ étaient en difficulté : aucun permis de construire ni aucune mise en chantier n'y

³⁴Présidé par Georges Cavallier, ingénieur général des Ponts et Chaussées.

³⁵ "Une opération sur six serait en difficulté en province", *Le Moniteur*, 3/07/98 p. 30 ; "De nombreuses ZAC s'avèrent invendables", *Le Monde*, 14/01/98 p. 13

avait été enregistré depuis deux ans, alors que la moitié des superficies de terrain concernées (soit 3500 hectares) avait déjà été acquise par l'aménageur. Toujours en Ile-de-France, il restait, en 1996, 8,5 millions de mètres carrés de bureaux à mettre en chantier, soit 59 % du total des programmes, tandis que 19 millions de mètres carrés de zones d'activités et 162 000 logements (45 % du total programmé) restaient à construire. Des chiffres plus récents montrent qu'il y aurait aujourd'hui 700 ZAC autour de Paris, dont plus de la moitié serait en grande difficulté financière³⁷.

Qualitativement, on constate que "des zones d'aménagement concerté conçues à la fin des années 80 ou au début des années 90 dans une période d'euphorie immobilière se trouvent à la fois "surdimensionnées" en terme de capacité et inadaptées en terme de financement"³⁸. En Ile-de-France en particulier, l'offre de zones d'activités apparaît surabondante dans les localités de la grande couronne car on y a souvent créé des ZAC en anticipant les besoins d'un marché aujourd'hui inexistant. Bon nombre ont dû être reconverties en lotissements pour éviter la faillite des aménageurs et des communes³⁹. Certaines opérations, comme la ZAC Seine Rive Gauche, celle du centre-ville à Boulogne-Billancourt ou l'opération "Euralille" se sont signalées par l'ampleur de leurs pertes financières. Mais si la crise immobilière est faite de pertes enregistrées, elle l'est encore plus d'invendus et de "mises sous cloche" forcées d'opérations, accompagnés d'une augmentation générale des frais financiers. Une part des invendus concerne les promoteurs et investisseurs finaux - immeubles achevés sans preneurs, droits à bâtir acquis mais non utilisés -, le reste les aménageurs et autres opérateurs fonciers - terrains équipés, terrains bruts portés financièrement -, les uns et les autres étant souvent relayés par des crédits bancaires, dont l'encours est couramment évalué à une centaine de milliards de francs⁴⁰.

Les causes de ces blocages sont multiples. La principale raison, fréquemment invoquée, est d'ordre conjoncturel et résiderait dans la chute des prix (ou sa stabilisation, ce qui représente une baisse en francs constants) résultant de l'éclatement de la bulle spéculative qui avait marqué le secteur immobilier à la fin des années 80. Or les communes et les aménageurs

³⁶"Les ZAC en Ile-de-France", Observatoire régional du foncier en Ile-de-France, mars 1996.

³⁷*Le Monde*, 10/07/98, p. 10, "L'urbanisation reste incontrôlable en Ile-de-France".

³⁸Corinne Lepage, "Que faire d'une ZAC surdimensionnée ?", *GP* 27-28/02/98 p. 4.

³⁹*Le Monde*, 10/07/98, précité.

⁴⁰*Public - Privé : Quel aménagement pour demain ?*, précité

avaient acheté des terrains à des prix élevés, à une période où la pression foncière était très forte, en anticipant ou en pariant sur la poursuite de la hausse des prix immobiliers. Cet optimisme parfois excessif a pu s'accompagner d'un certain irréalisme dans le choix des sites de localisation d'opérations. Aux coûts excessifs de maîtrise des terrains (et des participations imposées à l'aménageur, dans les ZAC conçues avant l'intervention de la loi "anti-corruption" de 1993) correspond une baisse des charges foncières⁴¹ acceptables par le marché, en raison notamment de la modification ou de la disparition de la demande⁴². On assiste ainsi à un blocage conjoncturel, qui vient d'une surévaluation des terrains bruts, non équipés, par rapport aux perspectives de valorisation.

Des blocages durables, d'ordre plus structurel, peuvent également être mis en évidence : les opérations d'aménagement significatives durent longtemps, leur calendrier est trop long pour prévoir de façon acceptable les prix de vente, et les cycles économiques sont plus courts que la durée de conception et de réalisation d'une telle opération. Le financement est donc rendu plus difficile⁴³. Ces délais, l'incertitude sur la rentabilité de l'aménagement en général, et les risques qu'il comporte, sont de nature à décourager les entreprises de s'y engager. Un autre facteur d'aggravation de la situation des ZAC, plus structurel que conjoncturel, résiderait dans le dysfonctionnement de l'économie mixte, relevé par certains auteurs⁴⁴, qui dissimule aux communes l'ampleur des risques encourus.

La conséquence de cette crise est non seulement que nombre de ZAC sont interrompues, mais également que des aménageurs et des promoteurs, qui avaient conçu des programmes inadaptés au marché tel qu'il a évolué, se trouvent en difficulté, si ce n'est en faillite.

A ces causes économiques s'ajoutent des facteurs d'ordre politique, tels que les changements d'orientation des collectivités locales à la suite, par exemple d'élections, entraînant des remises en cause de politiques d'urbanisme. Mais, en dehors des conditions économiques, le principal facteur de blocage des ZAC est de nature juridique et tient au développement du contentieux. De manière générale, le contentieux administratif a été multiplié par 3 entre 1986 et 1991 et a

⁴¹ Les charges foncières correspondent au prix payé par le promoteur à l'aménageur pour chaque m² de plancher construit.

⁴²Jean-Philippe Meng et Sylvain Pérignon, "Les ZAC en panne : quelles solutions", Editions du CRIDON, collection Conférences.

⁴³*Public - Privé : Quel aménagement pour demain ?*, précité p. 57 s.

⁴⁴Jean-Philippe Meng et Sylvain Pérignon, précités.

augmenté de moitié entre 1990 et 1997⁴⁵. Si, dans son ensemble, il est en progression depuis une vingtaine d'années, la part de l'urbanisme y a fortement augmenté pour atteindre 8 % des affaires jugées par les tribunaux administratifs, car la contestation devant le juge des décisions et comportements administratifs en matière d'aménagement urbain est devenue fréquente, en particulier depuis le transfert des compétences instauré par les lois de décentralisation. S'agissant des ZAC, le développement du contentieux est favorisé par l'édition de décisions au contenu et à l'élaboration complexes et par les conflits dont ces opérations peuvent être porteuses, en raison notamment de l'action des associations. A titre d'illustrations, les associations locales se sont toujours opposées au projet de la ZAC Paris-Rive gauche et ce sont leurs nombreux recours devant les tribunaux qui ont obligé la Ville à modifier ses plans à plusieurs reprises, notamment le projet de PAZ en juillet 1996⁴⁶. Cela n'a pas suffi à satisfaire les associations : après avoir introduit sans succès un recours gracieux auprès du maire de Paris, quatre d'entre elles ont formé, le 25 mars 1998, un nouveau recours contentieux pour tenter d'obtenir l'annulation du nouveau plan d'aménagement de zone, et menacent d'attaquer tous les permis de construire⁴⁷. Toutes les ZAC ne rencontrent pas une opposition aussi vive de la part des populations voisines, et le projet de la ZAC Paris-Rive gauche est, du fait de son ampleur, peu représentatif, mais il est révélateur de la façon dont le contentieux peut constituer un moyen de pression pour infléchir les politiques municipales que traduisent les projets de ZAC. Certains recours sont même de nature à menacer les finances locales, lorsqu'ils tendent au remboursement de participations indûment versées par les aménageurs⁴⁸, ou à l'indemnisation du préjudice subi par ces derniers à la suite de l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte de la procédure de ZAC. Le développement du contentieux a également créé un vif sentiment d'insécurité juridique chez les professionnels de l'aménagement, de l'immobilier et de la construction⁴⁹. En effet, lorsqu'une ZAC est frappée par un contentieux,

⁴⁵70.000 requêtes furent déposées devant les tribunaux administratifs en 1990, 107.000 en 1997 : chiffres cités par N. Coulaud, "Occupation du sol - Un contentieux toujours important", *Le Moniteur* n° 4960, 18/12/98 p.40.

⁴⁶"La ZAC Paris-Rive gauche va être revue à la baisse", *Le Monde*, 22/10/98 p. 14.

⁴⁷"L'urbanisme à visage humain piétine à Paris", *Le Monde*, 1/04/98 p. 13. Le président d'une association déclarait aussi : "Nous nous apprêtons à contester chaque permis de construire tant que la Ville ne nous propose pas un nouvel aménagement, réaliste financièrement et acceptable sur le plan de l'urbanisme" ("La ZAC Paris-Rive gauche va être revue à la baisse", *Le Monde*, 22/10/98 p. 14.).

⁴⁸V. Nathalie Coulaud, "ZAC - Trois propositions pour dépasser les blocages", *Le Moniteur* 3/05/96.

⁴⁹"Sécurité juridique des constructeurs et droit de l'urbanisme", Colloque national de l'Association française de droit de l'urbanisme, Caen, 8-9 nov. 1990, *Droit et Ville* 91 n° 31 ; Sylvain Pérignon, "Sécurité juridique des constructeurs et zone d'aménagement concerté", *Droit et Ville* 1993 n° 36 ; *Sécuriser l'urbanisme*, Préface de Jean-Paul Lacaze, publication de l'ADEF (Association des Etudes foncières), 1997. Toutefois, une récente enquête organisée par la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs montrerait que "le contentieux n'est

l'aménageur et le constructeur se trouvent dans l'incertitude : le premier pourra-t-il mener l'opération à bonne fin et la constructibilité du terrain est-elle garantie au second ?

④ Définition du contentieux - Délimitation du sujet

Le contentieux des ZAC peut se définir de manière large comme l'ensemble des litiges concernant les ZAC dont le règlement appartient à une quelconque juridiction. Si le contentieux judiciaire⁵⁰ est loin d'être négligeable, la compétence pour connaître des litiges relatifs aux ZAC appartient le plus souvent aux juridictions administratives, de sorte que ce contentieux est principalement administratif.

Sans entrer dans les débats doctrinaux sur la notion de contentieux administratif, on peut simplement rappeler que le contentieux suppose qu'il y ait une opposition entre des prétentions rivales, un litige, et donc une "réclamation", comme en témoigne la définition classique de Laferrière, pour qui le contentieux recouvrait "l'ensemble des réclamations fondées sur un droit ou sur la loi" ou "l'ensemble des contestations juridiques auxquelles donne lieu l'action administrative"⁵¹. La situation contentieuse naît d'une contestation sur le contenu, la portée ou l'application du droit, elle est un "incident quelconque qui se produit au cours d'une opération de formation, élaboration ou exécution du droit"⁵². Pour les uns, le contentieux suppose qu'il y ait contestation, c'est-à-dire une opposition de prétentions rivales, alors que pour d'autres, tels Duguit, une simple prétention peut suffire. Quant au litige *administratif*, il est défini par Jean-Marie Auby et Roland Drago d'une part, au point de vue organique, comme celui dans lequel une personne publique est partie (sous réserve du cas où le litige concerne une activité non administrative de cette personne), d'autre part, au point de vue matériel, comme celui qui concerne une activité administrative, quelles que soient les parties du litige⁵³.

plus une préoccupation centrale pour les promoteurs" (V. Le Coq, "Le recours des associations en matière d'urbanisme - Limites", *DA* Fév. 99 p. 6).

⁵⁰Sur la notion de contentieux judiciaire, v. Pierre Catala et François Terré, *Procédure civile et voies d'exécution*, PUF, Thémis, p. 15 s. ; Roger Perrot, *Institutions judiciaires*, Montchrestien, p. 457 s.

⁵¹*Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e éd., 1896, t. 2, p. 8-10. V. Jacques Chevallier, "Réflexions sur l'arrêt "Cadot", *Droits, Revue française de théorie juridique*, 1989, n° 9 p. 79.

⁵²Jacques Chevallier, "Réflexions sur l'arrêt "Cadot", précité, p. 89.

⁵³*Traité de contentieux administratif*, LGDJ 1984, T. 1 p. 12.

Sans chercher non plus à s'inscrire dans ce débat complexe sur la définition du contentieux, on s'en tiendra à une définition simple, proche de l'usage courant du mot, qui associe le "contentieux" à l'intervention d'une juridiction pour résoudre un litige⁵⁴. Ne nous occuperont que les litiges dont le règlement, non seulement appartient aux tribunaux, mais est intervenu en donnant lieu à une décision juridictionnelle. La notion de juridiction elle-même a donné lieu, on le sait, à des discussions doctrinales. Il semble raisonnable de s'en tenir, pour cette étude, à la définition suivante, elle-même très classique : doit être qualifiée de "juridiction" une autorité ayant le pouvoir de prendre des actes dotés de l'autorité de chose jugée⁵⁵. Il ne suffira donc pas, pour entrer dans le cadre de notre étude, que des recours aient été intentés. Encore faudra-t-il qu'ils aient été résolus par des d'arrêts, jugements ou décisions, accessibles à tous et pouvant par conséquent fonder une étude juridique.

Ne seront donc étudiées ou mentionnées que les questions faisant l'objet de recours juridictionnels, c'est-à-dire d'"actes de procédure par lesquels une personne saisit au principal une juridiction de premier (ou de premier et dernier) ressort de prétentions (de "conclusions") dont elle veut faire reconnaître le bien fondé"⁵⁶, auxquels il convient d'ajouter les demandes de sursis à exécution et les "voies de recours", à savoir les appels et pourvois en cassation formés contre les jugements. Les recours administratifs, gracieux ou hiérarchiques, même s'ils peuvent être considérés comme de nature contentieuse, sont exclus de l'étude, car les décisions auxquelles ils donnent lieu ne sont pas portées à la connaissance du public. Ne sont donc étudiées que les décisions rendues par une juridiction de l'ordre judiciaire ou administratif ou par le tribunal des conflits, publiées ou disponibles dans les bases de données couramment accessibles⁵⁷. Toutes les décisions rendues à propos des ZAC n'ont pas été examinées et celles qui sont à la disposition du public ne constituent pas nécessairement un échantillon représentatif de la masse (au sens quantitatif du terme) des jugements et arrêts rendus. Les décisions publiées (ou disponibles par un autre moyen) ne sont pas non plus toutes

⁵⁴En ce sens, J.-M. Auby et R. Drago définissent le contentieux administratif comme "l'ensemble des règles juridiques qui régissent la solution par voie juridictionnelle des litiges administratifs". Pour ces auteurs, le contentieux est un système *juridictionnel* de solutions des litiges (v. *Traité* précité, p. 9 s.).

⁵⁵V.O. Gohin, "Qu'est ce qu'une juridiction pour le juge français ?", *Droits, Revue française de théorie juridique*, 1989, n° 9 p. 93.

⁵⁶R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Domat Droit public, Montchrestien, 6e éd., n° 341.

⁵⁷Pour les arrêts non publiés, nous avons principalement eu recours à la base "Lexilaser".

mentionnées dans notre étude, un grand nombre d'entre elles ne présentant pas d'intérêt juridique ou n'offrant que des solutions redondantes.

Intérêt du sujet et justification du plan adopté

L'étude du contentieux des ZAC se distingue, au moins pour partie, de celle des règles de fond qui sont applicables à ces opérations. En effet, le régime des ZAC contient un grand nombre de dispositions qui ne donnent pas lieu à un contentieux, et qui ne nous intéresseront pas. Le parti pris consistant à se concentrer sur le contentieux présente certainement certains inconvénients. Le plus évident est certainement d'identifier la vie du droit avec sa pathologie. D'un autre côté, on peut faire l'hypothèse que le contentieux révèle à la fois les points stratégiques d'un régime juridique, et aussi ses points faibles - qui ne sont pas nécessairement les mêmes. Ce qui nous importe sera donc la manière dont le juge aborde ces points saillants du régime des ZAC, les techniques qu'il emploie pour le faire, et les particularités du contrôle qu'il exerce. Mais puisque cette étude ne concerne pas le droit des ZAC, il ne s'agit pas pour autant de "faire le tour" du "droit jurisprudentiel" des ZAC, au sens de la jurisprudence qui leur est relative. En effet, ce ne sont pas ces règles de fond en tant que telles, même d'origine jurisprudentielle, qui nous intéressent, mais leur importance dans le contrôle juridictionnel et la façon dont le juge les interprète. On se demandera par exemple si telle règle de fond constitue, à l'occasion du contentieux qu'elle fait naître, un point de vulnérabilité important. D'une autre, on se demandera avec quelle rigueur le juge en impose le respect.

La spécificité du contentieux des ZAC tient au fait que ces règles de fond ou ces notions, si elles existent souvent dans d'autres contentieux, sont fréquemment interprétées ou appliquées de façon intéressante, sinon originale, à propos des ZAC. Il en va de même des règles contentieuses. Le "droit du contentieux des ZAC"⁵⁸ n'est pas une branche entièrement autonome. Il consiste largement en l'emploi de procédures et de raisonnements du contentieux administratif général, ou, s'agissant des cas où le juge judiciaire intervient, du droit judiciaire privé. Mais ce droit du contentieux ne nous intéresse qu'en tant qu'il est infléchi à l'occasion et pour les besoins des litiges propres aux ZAC. Ainsi, la compétence juridictionnelle ne présente pas d'originalité ; mais les notions qui la commandent, comme la nature

⁵⁸Pour nous inspirer d'une formule imposée par R. Chapus ("droit du contentieux" administratif).

administrative ou privée de contrats, peuvent soulever des questions particulières en ce qui concerne les contrats d'aménagement de ZAC. De plus, si le contentieux des ZAC offre souvent des solutions proches de celles qui existent dans le reste du contentieux de l'urbanisme, ce n'est pas sans nuances. Ainsi, l'utilisation de l'exception d'illégalité est fréquente dans l'un comme dans l'autre, mais la notion d'opération complexe connaît des illustrations particulièrement importantes en matière de ZAC, et les conséquences de l'illégalité du PAZ, avant l'introduction des règles spéciales de l'article L. 600-1, n'étaient pas exactement calquées sur celles du POS.

Le contentieux des ZAC présente encore d'autres originalités par rapport à celui de l'urbanisme en général, qui tiennent notamment à l'importance du contentieux contractuel. Cet aspect permet au contentieux des ZAC de dépasser le cadre du contentieux de l'urbanisme, pour relever du contentieux administratif général et du contentieux judiciaire. C'est pourquoi, aux côtés des recours pour excès de pouvoir, les plus nombreux il est vrai, et des demandes tendant au sursis à exécution, recours classiques en droit de l'urbanisme, se forment à propos des ZAC toutes sortes d'autres requêtes, telles que des recours en responsabilité contractuelle et extracontractuelle ou des demandes portées devant le juge civil concernant la formation et l'exécution de contrats de droit privé.

Pour tenter de rendre compte de la diversité du contentieux des ZAC, on traitera du contentieux de la légalité dans une première partie, et du plein contentieux (entendu dans une acception large, incluant des litiges relevant du juge judiciaire), dans une seconde.

"L'instabilité" contentieuse couramment constatée à propos des ZAC paraît résulter d'une multiplication des recours pour excès de pouvoir et de l'incertitude qui pèse sur leur issue. Le rôle du juge dans cette instabilité est souvent dénoncé, en raison notamment du contrôle variable qu'il exerce sur les actes relatifs aux ZAC (principalement les décisions créant la ZAC, approuvant le PAZ et le programme des équipements publics, la déclaration d'utilité publique et les permis de construire) et des préoccupations nouvelles qu'il prend en compte, telles que la protection de l'environnement.

Le contentieux examiné ici relève du "contentieux de l'annulation", lequel répond à une question de légalité, les pouvoirs du juge étant limités à l'annulation des actes illégaux. L'étude ne portera en outre que sur l'un des trois recours qui composent le contentieux de l'excès de pouvoir, à savoir le recours pour excès de pouvoir, traditionnellement défini comme un "procès fait à un acte", ouvert contre toute décision administrative ; l'analyse de la jurisprudence relative aux ZAC ne révèle pas d'exemple des deux autres recours du contentieux de l'excès de pouvoir, en appréciation de légalité et en déclaration d'inexistence. L'étude comprendra en outre le contentieux judiciaire de la légalité des ZAC, qui se rapporte pour l'essentiel à l'ordonnance d'expropriation.

Seront étudiés dans cette partie les seuls problèmes de recevabilité (Chapitre 1) et de fond (Chapitre 2). Les questions relatives à la compétence juridictionnelle, autre élément traditionnel du contentieux de la légalité, ne sont pas spécifiques du contentieux des ZAC et la question est rarement soulevée dans ce contentieux. Les seuls exemples trouvés ont trait à l'incompétence du Conseil d'Etat, en application de l'article 1 du décret 92-245 du 17 mars

1992⁵⁹, pour connaître des appels contre les décisions non réglementaires prises en application du Code de l'urbanisme⁶⁰.

CHAPITRE 1

LA RECEVABILITE DU RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

La recevabilité des recours en excès de pouvoir formés contre des actes de la procédure de ZAC soulève deux questions principales, la qualité pour agir et la nature des actes susceptibles de recours. La notification des recours, requise à peine d'irrecevabilité par l'article L. 600-3 du Code de l'urbanisme⁶¹, présente peu de particularités en matière de ZAC. L'obligation de notification s'impose logiquement en cas de recours contre les PAZ⁶² (puisqu'il s'agit de documents d'urbanisme) ou d'appel formé contre un jugement de tribunal administratif rejetant une demande dirigée contre un PAZ⁶³. En revanche, elle ne s'impose pas en cas de recours contre une délibération prorogeant le délai de validité d'une ZAC⁶⁴ ou contre la décision de lancer une procédure de ZAC⁶⁵. Il devrait en aller de même contre l'acte créant une ZAC lui-même : dénué de caractère réglementaire, il n'est pas un document d'urbanisme, pas plus qu'une décision portant affectation ou occupation du sol.

De même, le délai de recours contre les actes de la procédure de ZAC obéit au droit commun de l'article R. 102 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui dispose que "sauf en matière de travaux publics, le tribunal administratif ne peut être saisi que par voie de recours formé contre une décision et ce, dans les deux mois à partir de la

⁵⁹L'article 1 du décret 92-245 du 17 mars 1992 dispose qu'à compter du 1er septembre 1992, "les cours administratives d'appel seront compétentes pour statuer sur les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs rendus sur les recours pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions non réglementaires prises en application du code de l'urbanisme..."

⁶⁰S'agissant de la délibération approuvant l'avenant à une convention de ZAC fixant la contribution forfaitaire de l'aménageur : CE 11 septembre 1995, Préfet du Var, Lex. 146.905.

⁶¹L'article L. 600-3 du Code de l'urbanisme prévoit "qu'en cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un document d'urbanisme ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un document d'urbanisme ou une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol (...) La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours."

⁶²CE 29 janvier 1997, Association syndicale libre des propriétaires du Bois d'Emery ; 9 septembre 1998, Comité de défense et de promotion de la qualité de vie à La Crau, Lex. 171362.

⁶³CAA Paris 18 novembre 1997, M. Pictet, Lex. 97PA01217.

⁶⁴CE 18 février 1998, Clomes, DA 98 n° 228.

⁶⁵Rép. min. n° 34096, JOAN 27/05/96 p. 2879.

notification ou de la publication de la décision attaquée". Le Conseil d'Etat a précisé que les délibérations relatives à une ZAC ne sont pas prises "en matière de travaux publics", alors même qu'en l'espèce un musée figurait parmi les constructions prévues dans la ZAC⁶⁶. S'agissant de l'acte de création, les formalités de publicité, dont le juge administratif contrôle le caractère suffisant⁶⁷, sont prévues à l'article R. 311-6⁶⁸, qui précise que les effets juridiques attachés à la création de la zone ont pour point de départ l'exécution de l'ensemble de ces formalités, la date à prendre en compte pour l'affichage en mairie étant celle du premier jour où il est effectué. Il en va de même pour le PAZ : le recours à son encontre doit être formé dans les deux mois de la dernière des mesures de publicité (lesquelles sont celles prévues par le même article R. 311-6), l'affichage en mairie étant réputé accompli le premier jour de la période d'un mois.

D'autres aspects de la recevabilité des recours en matière de ZAC appellent de plus amples développements. L'intérêt à agir largement reconnu aux associations et aux particuliers (Section 1) leur confère un rôle important dans le contentieux des ZAC, susceptible de pallier l'insuffisance du contrôle de légalité souvent reproché à l'Etat. Par ailleurs, la diversité d'actes juridiques distincts, susceptibles de recours pour excès de pouvoir, multiplie les occasions de contestation des opérations de ZAC (Section 2). La recevabilité des demandes de sursis à exécution sera également étudiée dans ce chapitre, dès lors que le prononcé du sursis est fréquemment demandé en matière d'excès de pouvoir et qu'il a le caractère d'une procédure accessoire à un recours principal exercé en vue de l'annulation d'une décision (Section 3).

Section 1 Un intérêt pour agir largement conçu

L'intérêt à agir contre les décisions administratives prises dans le cadre des ZAC mérite d'être étudié sous deux angles, celui des groupements, pour l'essentiel des associations (§ 1), et celui des individus, voisins de l'opération de ZAC le plus souvent (§ 2).

⁶⁶CE 9 mars 1998, Assoc. "L'Air du Pays", Lex. 172184.

⁶⁷CAA Paris 18 juillet 1995 Cne d'Esbly, p. 1084.

⁶⁸L'article R. 311-6 prévoit l'affichage pendant un mois en mairie et l'insertion d'une mention en caractères apparents dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département ; s'il s'agit d'un arrêté du préfet, la publication au recueil des actes administratifs du département.

§ 1 L'intérêt collectif

L'interprétation libérale que fait la jurisprudence de l'intérêt à agir dans le contentieux de l'excès de pouvoir la conduit, depuis 1906⁶⁹, à considérer comme recevables les recours exercés au nom d'un intérêt collectif. Cette consécration de l'action corporative trouve de nombreuses applications dans le contentieux des ZAC. Il se trouve en effet qu'une grande partie des actions dirigées contre des documents ou des autorisations d'urbanisme sont l'oeuvre d'associations. Le réseau associatif est particulièrement dense dans ce domaine. On recense en effet 20.000 associations de défense de l'environnement et de l'urbanisme⁷⁰, parmi lesquelles environ 1.500 sont agréées⁷¹.

A. Les groupements requérants

L'examen des décisions rendues dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir en matière de ZAC fait apparaître que de nombreux recours sont formés par des associations, groupements et autres comités. Même si la solution est souvent implicite, le juge admet fréquemment la recevabilité de ces recours contre des actes de création de ZAC, d'approbation de PAZ et de programme des équipements publics ou de permis de construire.

1) Une diversité d'organisations

Ces groupements peuvent revêtir des formes variées et poursuivre des objets divers. Si les associations de défense de l'environnement et du cadre de vie sont les principaux requérants dans les procédures formées contre les ZAC, on constate que des recours sont également exercés par des groupements dont l'objet est tout autre, tels un syndicat de copropriétaires⁷² ou une union de commerçants et d'artisans⁷³.

⁶⁹CE 28 décembre 1906, Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges, p. 977, Concl. Romieu.

⁷⁰V. Le Coq, "Le recours des associations en matière d'urbanisme - Limites", *DA* Fév. 99 p. 6.

⁷¹J. Morand-Deville, "Les réformes apportées au droit des associations et de la participation publique", *RFDA* 96 p. 218.

⁷²Contre un permis de construire délivré dans une ZAC : CE 21 mars 1986, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble "Les Périades", p. 78, *DA* 86 n°315, *AJDA* 86 p.385 Concl J.-C. Bonichot.

⁷³TA Versailles, 21 novembre 1986, Union des commerçants et artisans de Dammarie-les-Lys, p.758, *DA* 87 n°215 (contre la modification d'un PAZ).

Des unions et fédérations d'associations peuvent également voir leur recours admis⁷⁴, conformément à l'évolution de la jurisprudence administrative générale, qui a élargi la recevabilité des recours exercés par les groupements unis ou fédérés. Rappelons en effet qu'à l'origine, les intérêts collectifs de l'ensemble des groupements composant l'union ou la fédération devaient être lésés pour que ces dernières aient qualité à agir. Dans le cas contraire, seule l'absence d'un groupement représentant les personnes concernées permettait aux unions ou fédérations de former un recours. Cette rigueur a été atténuée en 1972 en faveur des recours de fédérations de syndicats de fonctionnaires⁷⁵.

En matière de ZAC, la jurisprudence a admis les recours formés par des fédérations régionales ou nationales telles que la Fédération des Sociétés pour l'Etude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest (dite "SEPANSO")⁷⁶ ou la Fédération nationale SOS Environnement⁷⁷ contre des actes créant des ZAC ou approuvant des PAZ, alors même que, vraisemblablement, l'une des sociétés composant la fédération aurait pu, de par sa compétence territoriale, être elle-même directement intéressée au projet de ZAC attaqué. Toutefois, faute de détail sur la composition de la SEPANSO, on ne peut pour autant en déduire avec certitude qu'en matière de ZAC, une fédération est recevable à agir même si l'acte contesté lèse les intérêts d'une seule des associations qu'elle regroupe. Cette solution contredirait celle qui prévaut pour les syndicats de fonctionnaires et qui impose que la fédération requérante regroupe *plusieurs* des organisations directement intéressées pour avoir intérêt à agir.

2) Les critères de recevabilité des groupements

Ces critères sont la compétence territoriale, l'objet statutaire et la représentation des groupements, ainsi que l'agrément des associations de protection de l'environnement. La personnalité juridique des associations n'est pas une condition de recevabilité : même les

⁷⁴V. par exemple : CE 6 février 1981, Union départementale des Bouches-du-Rhône pour la sauvegarde de la vie et de la nature, p. 70, *Droit et Ville* n°11 p.158 note Bouyssou, *AJDA* 81 p.215, *D.* 82 Somm 522, *DA* 81 n°100 ; CE 20 janvier 1988, Fédération des SEPANSO, *PA* 14/10/88, n°124 p.7 note Morand-Deville.

⁷⁵V. CE, Ass. 21 juillet 1972, Union interfédérale des syndicats de la préfecture de police et de la sûreté nationale, p. 584, et R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, n° 452.

⁷⁶V. CE 20 janvier 1988 précité et CE 9 octobre 1989, Fédération des SEPANSO, p.983, *GP* 90 p.266, *PA* 20/06/90 p.19 note J. Morand-Deville.

⁷⁷CE 16 octobre 1992, Fédération nationale SOS Environnement, *Lex*.91.891.

associations non déclarées, dépourvues de capacité juridique, ont qualité pour agir par la voie du recours pour excès de pouvoir⁷⁸.

a) La compétence territoriale

Le contentieux de l'urbanisme admet les recours des associations de défense de l'environnement contre les permis de construire à la condition que leur objet soit limité à la défense d'un site, du moins d'une zone n'excédant pas une commune ou un groupe de communes⁷⁹.

Ce critère semble interprété de façon plus large en matière de ZAC. En effet, si certaines associations auteurs de recours contre des actes relatifs aux ZAC ont des objets strictement délimités, sur le plan territorial, à un site, une commune ou un quartier⁸⁰ et remplissent donc le critère de proximité, d'autres, comme nous l'avons vu plus haut, constituent des fédérations régionales ou nationales ayant un ressort géographique sans commune mesure avec l'étendue de la ZAC contestée. A une échelle plus réduite, le Conseil d'Etat a explicitement consacré l'intérêt à agir d'associations départementales, "dont la compétence territoriale, s'étend, en vertu de leurs statuts, sur l'ensemble du département du Var" en considérant qu'elles "présentent un intérêt suffisant pour demander l'annulation d'une délibération approuvant le programme des équipements publics d'une ZAC d'une surface d'environ 33 hectares dont la capacité d'accueil sera de 600 à 700 logements"⁸¹.

b) L'objet statutaire

⁷⁸CE Ass. 31 octobre 1969, Syndicat de défense des canaux de la Durance et Sieur Blanc, AJDA 1970, p. 252, obs. P. Landon. V. Jacques Robert, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, Domat Droit public, 5e édition, p. 718. La capacité d'ester en justice réservée aux associations déclarées ne concerne que l'exercice des droits patrimoniaux.

⁷⁹V. J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, n° 280 et les arrêts cités sous ce numéro.

⁸⁰V. CE 5 octobre 1977, Assoc. de défense des Creillois de la Rive gauche et Merlette, p. 1000, *REDI* 79 n°82 p.47 ; CE 2 décembre 1977, Comité de défense de l'environnement de Mâcon-Nord, p. 474, *REDI* 79 n°82 p.47 ; CE 26 mai 1982, Association de défense du quartier des Tufts, p.783 ; CE, 4 octobre 1989, Ministre de l'Equipement, ville d'Aix-en-Provence contre Association de défense des sites d'Entremont aux Pinchinats, *PA* 11/01/91 p.13 ; CE 29 novembre 1996, Assoc. de défense du bourg de Meyzieu, *DA* fév. 97 n° 82.

⁸¹CE 28 décembre 1992, A.I.D.E., Lex.134.961

Ce second critère est intimement lié au premier et délimite également l'intérêt pour agir des groupements. Le Conseil d'Etat a ainsi vérifié, dans une instance à laquelle l'ASSAUPAMAR (association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais) était partie, que "eu égard à son objet statutaire, l'association... avait intérêt à poursuivre l'annulation" de la décision attaquée⁸². La défense, la protection d'un site confère cette qualité aux groupements. Selon J. Morand-Deville, cette solution mérite l'approbation car dans le cas contraire, les associations seraient privées de leur rôle dans la protection de l'environnement, lui-même "menacé par la multiplication des ZAC communales"⁸³.

Le Conseil d'Etat se livre à une interprétation précise de l'objet statutaire des associations requérantes dans le contentieux des ZAC. Ainsi, aux termes d'un arrêt en date du 28 octobre 1987⁸⁴, à propos de l'Association pour la défense des sites et paysages, a-t-il considéré qu'un vote de l'assemblée générale de l'association avait régularisé le choix, fait par le conseil d'administration, du site étudié par l'association, et donné vocation à celle-ci, au regard de ses statuts, pour contester, par la voie contentieuse, les actes susceptibles de porter atteinte à son objet social ainsi clairement précisé". Le Conseil d'Etat en a déduit que l'association était fondée à demander l'annulation du jugement par lequel le tribunal administratif avait rejeté, pour défaut de qualité, sa demande dirigée contre la déclaration d'utilité publique des acquisitions et travaux nécessaires à la réalisation d'une ZAC. Plus récemment, le tribunal administratif de Versailles a fourni un nouvel exemple d'une référence précise aux statuts d'une association requérante dont il devait apprécier la recevabilité : selon l'un des articles de ses statuts, l'association avait pour but "La défense des rives des bords de Seine contre la pollution ou autres calamités". Le tribunal estima que la création d'une ZAC au bord de la Seine est susceptible, le cas échéant, d'avoir des effets négatifs sur les rives des bords de Seine et en conclut que l'association était recevable⁸⁵.

L'analyse des termes des statuts peut également conduire le Conseil d'Etat à considérer qu'une association ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, à l'encontre par exemple de la délibération d'un conseil municipal décidant de racheter à l'aménageur les lots invendus d'une ZAC. Il a refusé à un comité de défense et de promotion de la qualité de vie le droit d'en

⁸²CE 29 juin 1994, Cne du Marin, Lex.138.994 139.053.

⁸³Note sous CE 25 novembre 1991, Assoc. des Amis de St Palais-sur-mer, PA 29/04/92 p.8.

⁸⁴CE 28 octobre 1987, Assoc. pour la défense des sites et paysages, p. 327, PA 14 octobre 88 p.6.

⁸⁵TA Versailles 24 février 1998, Assoc. des Propriétaires de l'Ile des Migneaux c/ Cne de Carrières-sous-Poissy, req. n° 953023.

demander l'annulation, ses statuts prévoyant seulement qu'il mènerait toutes actions utiles pour s'opposer à toute initiative remettant en cause la qualité de vie et soutenir celles allant dans le sens de son développement. L'objet de la délibération attaquée et l'objet statutaire de l'association étaient sans doute trop éloignés. La présidente du comité aurait en réalité dû se prévaloir de sa qualité de contribuable de la commune⁸⁶. Il arrive également que le Conseil d'Etat dénie à une association l'intérêt lui donnant qualité pour demander une annulation, sans se fonder sur une analyse de ses statuts. En ce cas, il indique simplement que l'acte attaqué ne porte pas, par lui-même, atteinte aux intérêts collectifs qu'elle s'est donnée statutairement pour but de défendre⁸⁷.

S'agissant des associations de commerçants, le tribunal administratif de Nice se montre plus audacieux que le Conseil d'Etat. Ainsi, par un jugement en date du 27 juin 1996⁸⁸, il a admis l'intérêt à agir d'une association de commerçants, dont l'objet était de lutter contre "l'élaboration et la réalisation des opérations commerciales démesurées et inadaptées sur le territoire de la commune de la Trinité", alors que le Conseil d'Etat dénie traditionnellement tout intérêt à des associations de commerçants pour contester des permis de construire⁸⁹. Mais pour le commissaire du gouvernement Calderado, l'"Association de défense du patrimoine de la Trinité" ne constituait pas à proprement parler une association de commerçants, en raison de son objet.

D'autres circonstances peuvent être jugées indifférentes pour l'appréciation de l'intérêt à agir d'une association, lequel est par exemple susceptible d'être reconnu "nonobstant [son] information dès l'origine de l'extension future de l'urbanisation et [son] association aux études préalables de la ZAC"⁹⁰.

c) L'agrément

L'agrément des associations de protection de l'environnement, institué par la loi du 10 juillet

⁸⁶CE 9 septembre 1998, Comité de défense et de promotion de la qualité de vie à La Crau, Lex. 171334.

⁸⁷CE 25 mai 1998, Assoc. de défense de Juan-les-Pins et de ses Pinèdes, Lex. 129026.

⁸⁸TA Nice 27 juin 1996, Assoc. Aquavie-Trinité c/ Cne de La Trinité, *RFDA* 97 p. 1311, *PA* 27/06/97 p.28 concl. Calderaro.

⁸⁹CE 2 novembre 1984, Mondolini ; 13 mars 1987, Société albigeoise de spectacles, p. 97.

⁹⁰TA Nice 2 avril 1992, Préfet des Alpes-Maritimes et Epoux Vautrerot, *AJDA* 1992 p. 622.

1976⁹¹, n'avait aucune incidence sur l'intérêt à agir des associations qui en étaient titulaires. La loi du 2 février 1995⁹², qui a réformé les conditions de l'agrément, a créé au profit des associations agréées une présomption légale d'intérêt à agir en vertu de l'article L. 252-4, alinéa 2 du Code rural⁹³, qui dispose : "Toute association agréée au titre de l'article L. 252-1 justifie d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément".

Selon une partie de la doctrine⁹⁴, cette disposition a pour effet de "soustraire le venin interdisant aux associations agréées de protection de l'environnement d'ester devant le juge administratif du fait du lien ténu existant entre l'intérêt local d'une décision litigieuse et l'étendue de son champ de compétence *ratione loci*." Cette innovation nous semble toutefois d'un faible intérêt en matière de ZAC, dès lors que, comme nous l'avons vu plus haut, le lien "spatial" entre le champ de compétence de l'association et la localisation de l'opération contestée est interprété de façon extensive par le juge administratif.

En outre, le législateur a réitéré dans la disposition précitée l'exigence d'un rapport direct entre la décision attaquée et l'objet statutaire de l'association agréée. Or cette exigence existait déjà auparavant (voir ci-dessus), de sorte que la portée et le caractère novateur de cette réforme ne doivent pas être exagérés.

d) Les mandats

Les groupements sont souvent représentés par leur président, dont le Conseil d'Etat vérifie qu'il a bien qualité pour agir contre les actes attaqués, un PAZ par exemple. Ainsi, il s'assure qu'aux termes des statuts, le président représente l'association et que l'assemblée générale a, par exemple, mandaté le président afin de déférer au juge, pendant l'année en cours, tous les documents d'urbanisme qui seraient illégaux⁹⁵. Toutefois, une autorisation d'un organe délibérant n'est pas nécessaire lorsque les statuts prévoient que le président est le représentant légal de l'association en toutes circonstances, notamment en justice⁹⁶.

⁹¹Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, article 40.

⁹²Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

⁹³Article 8 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995.

⁹⁴R. Leost, "L'agrément des associations de protection de l'environnement", *RJE* 2/95 p.265.

⁹⁵CE 30 avril 1997, Synd. intercommunal du port d'Albret, *RDI* 97 p. 425, Lex. 158945.

⁹⁶CE 3 avril 1998, Féd. Plasturgie, *AJDA* 98 p. 460.

B. L'intérêt à agir des groupements

L'intérêt des groupements à agir contre les actes relatifs aux ZAC s'apprécie différemment selon que l'acte attaqué est un PAZ ou une décision non réglementaire.

1) L'intérêt à agir contre le PAZ

Dès 1981⁹⁷, le Conseil d'Etat a été saisi de recours à l'encontre de décisions d'approbation de PAZ, formés par des associations, dont l'intérêt à agir contre ces actes a été ainsi implicitement reconnu. Le plan d'aménagement de zone comportant un document réglementaire, cette solution n'était pas étonnante. En effet, l'intérêt d'un groupement à agir contre un règlement, dès lors que celui-ci se rapporte à la spécialité de l'association ou du syndicat, est facilement admis par la jurisprudence : le règlement édictant une norme de portée générale, il est susceptible de léser un intérêt collectif. Il en va autrement des décisions non réglementaires.

2) L'intérêt à agir contre les décisions non réglementaires de la ZAC

Rappelons qu'en droit administratif général⁹⁸, la solution jurisprudentielle relative à l'intérêt pour agir des associations contre les décisions individuelles consacre une distinction entre les décisions positives et négatives. Seules les premières emportent des conséquences défavorables sur des personnes autres que leur destinataire, de sorte qu'elles sont seules susceptibles de faire l'objet d'un recours de la part d'un groupement. En conséquence, des associations de défense de l'environnement sont recevables à demander l'annulation d'une autorisation de construire délivrée dans une ZAC⁹⁹, cette dernière constituant une décision positive, favorable à son destinataire.

⁹⁷ CE 6 février 1981, Union départementale des Bouches-du-Rhône pour la sauvegarde de la vie et de la nature, p. 70, *Droit et Ville* n°11 p.158 note Bouyssou, *AJDA* 81 p.215, D82 Somm 522, *DA* 81 n°100 ; CE 18 mars 1981, Assoc. de sauvegarde des sites et de l'environnement du N-E de Marseille et de la Chaîne de l'Etoile, p. 871.

⁹⁸V. R. Chapus, *Droit administratif général*, n° 867 et *Droit du contentieux administratif*, n° 449.

⁹⁹TA Versailles 8 février 1978, sieur Dechegne et Association "Vie et Avenir" c/ Min. équip., *Droit et Ville* 78, n°5, p. 266 et 274, *AJPI* 10/02/79 p.16.

Cette solution s'applique-t-elle au recours des associations contre les décisions non réglementaires propres à la procédure de ZAC, autres que les permis de construire ? Un certain nombre de ces décisions, telles que l'acte de création, la déclaration d'utilité publique ou la délibération approuvant le programme des équipements publics, ne sont ni des décisions individuelles, ni des décisions réglementaires. Le professeur Chapus¹⁰⁰ qualifie les deux premières de "décisions d'espèce", à savoir "des mesures qui ne font qu'appliquer à une espèce particulière une réglementation préalable, qui n'est pas modifiée". Pour autant, le Conseil d'Etat a bien reconnu aux associations un intérêt à agir contre ces décisions¹⁰¹.

Cette solution semble conforme aux principes dégagés par la jurisprudence et mentionnés plus haut, relatifs à la recevabilité des recours des associations contre les décisions réglementaires d'une part, individuelles positives d'autre part. En effet, on pourrait considérer que les décisions d'espèce présentent, en ce qui concerne l'intérêt à agir, soit les caractéristiques des décisions individuelles positives, soit celles des décisions réglementaires : la lésion de l'intérêt collectif par les décisions d'espèce tient soit à leur caractère "positif" pour l'espèce donnée (la création d'une ZAC est "favorable" à la situation de fait considérée : le projet d'aménagement), soit au fait que ces mesures, ayant pour effet de mettre en application des mesures générales, sans cependant désigner nominativement leurs destinataires, doivent être soumises au régime de recevabilité desdites mesures générales.

La définition de la situation à laquelle s'applique la décision d'espèce peut toutefois prêter à discussion : si l'on considère par exemple la situation des propriétaires de terrains situés en ZAC, la création de celle-ci et la déclaration d'utilité publique peuvent leur être défavorables et, en conséquence, s'apparenter à des décisions individuelles négatives, à l'encontre desquelles les associations pourraient seulement intervenir à l'appui des recours formés par lesdits propriétaires, sans avoir elles-mêmes d'intérêt pour agir. Mais la jurisprudence

¹⁰⁰*Droit administratif général*, n°585.

¹⁰¹Contre l'acte de création : CE 4 octobre 1989, *Ministre de l'Équipement, ville d'Aix-en-Provence contre Association de défense des sites d'Entremont aux Pinchinats*, PA 11/01/91 p.13 ; CE 25 novembre 1991, *Assoc. des Amis de St Palais-sur-mer*, p.408, PA 29/04/92 p.8 note J. Morand-Deviller.

Contre un arrêté portant création et approbation du PAZ et du programme des équipements publics : CE 20 janvier 1988, *Fédération des SEPANSO*, précité.

Contre une délibération approuvant le programme des équipements publics : CE 28 décembre 1992, *A.I.D.E.*, Lex.134.961.

Contre une déclaration d'utilité publique : CE 5 octobre 1977, *Assoc. de défense des Creillois de la Rive gauche et Merlette*, p. 1000, *REDI* 79 n°82 p.47.

n'applique pas ce raisonnement (propre aux décisions individuelles négatives) aux décisions non réglementaires de la ZAC, ce qui peut être interprété comme une consécration supplémentaire de leur caractère de décisions d'espèce.

La reconnaissance de l'intérêt à agir des associations contre l'acte de création a reçu l'approbation de la doctrine¹⁰², qui considère que les associations doivent jouer leur rôle dans la protection de l'environnement le plus en amont possible et que, le dossier de création contenant tous les éléments d'information sur le futur projet, l'atteinte aux intérêts défendus par les associations peut se mesurer dès ce stade.

Outre les groupements, les individus vivant à proximité des ZAC ont qualité pour agir à l'encontre des actes relatifs à celles-ci.

§2 L'intérêt d'urbanisme des voisins

Classiquement, le fait d'occuper un bâtiment situé au voisinage d'une ZAC donne qualité à agir contre les actes auxquels elle donne lieu, contrairement au seul fait d'être un concurrent. Par ailleurs, tout contribuable paraît recevable à agir contre la décision de création d'une ZAC, dès lors qu'il justifie des conséquences graves que pourrait avoir l'opération sur les finances locales.

A. La pertinence de l'intérêt invoqué : le critère de proximité

Le contentieux des ZAC se distingue peu du droit commun de l'urbanisme sur ce point. Comme dans le contentieux du permis de construire, le voisin ou l'habitant du quartier est recevable à exercer des recours contre les actes relatifs aux ZAC. On reconnaît ainsi un intérêt d'urbanisme aux personnes habitant à quelques dizaines de mètres du projet contesté¹⁰³. Cette distance peut même être plus grande : comprise entre 800 mètres et 1,5 km d'une ZAC de 33

¹⁰²V. note Morand-Deville sous CE 25 novembre 1991, Assoc. des Amis de St Palais-sur-mer, PA 29/04/92 p.8.

¹⁰³TA. Nice 2 avril 1992, Préfet des Alpes Maritimes et Epx Vautrerot, AJDA 92 p.622, Concl Ch. Lambert.

hectares, elle donne intérêt à agir contre la délibération approuvant le programme des équipements publics¹⁰⁴.

En outre, le tribunal administratif de Versailles¹⁰⁵ a considéré que la qualité d'habitant de la commune pouvait suffire à conférer un intérêt à agir contre un PAZ en raison de l'importance du projet par rapport à la taille de la commune. Cette solution n'est pas différente de celle relative au permis de construire : si cette qualité d'habitant de la commune n'est en principe pas suffisante¹⁰⁶, un jugement a admis qu'elle l'était dans le cas où le permis concerne un ensemble important susceptible de modifier sensiblement l'apparence d'une ville¹⁰⁷. Le jugement rendu en matière de PAZ par le tribunal administratif de Versailles paraît conforme à cette solution, dès lors qu'une ZAC constitue une opération importante à l'échelle d'une ville.

S'agissant des recours contre la déclaration d'utilité publique des acquisitions dans le périmètre des ZAC, le critère de proximité pourrait ne pas suffire : justifie d'un intérêt pour demander l'annulation d'un tel acte le propriétaire de terrains situés à proximité de la ZAC et qui avait en outre, antérieurement à la DUP attaquée, passé un bail pour deux terrains sis dans la ZAC, comme si cette dernière circonstance avait été une condition supplémentaire pour l'admission de l'intérêt à agir¹⁰⁸.

B. L'intérêt concurrentiel du commerçant-voisin

Les préoccupations commerciales du voisin d'une opération de ZAC ne peuvent constituer l'intérêt lui donnant qualité pour agir contre ladite opération, conformément aux solutions générales du contentieux de l'urbanisme. Rappelons qu'en matière de permis de construire, le fait d'être un concurrent ne rend pas recevable à attaquer le permis relatif à un local commercial¹⁰⁹.

¹⁰⁴CE 28 décembre 1992, A.I.D.E., Lex.134.961.

¹⁰⁵TA Versailles 30 septembre 1993, Delange, *JCP* 94 G IV 1712.

¹⁰⁶CE 6 juin 1973, Dame Chalot p.404 ; 25 mars 1981, Mme Lochet p.164.

¹⁰⁷TA Grenoble 16 mai 1977, Roche, p.63 et v. J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, n° 280.

¹⁰⁸CE 18 février 1998, SA "GRC Emin", Lex. 126326.

¹⁰⁹CE 27 février 1985, SA "Grands travaux et constructions immobilières", p. 814 ; 13 mars 1987, Sté Castres-Spectacle, *AJDA* 87 p. 332, solution réaffirmée dans CE 7 juillet 1993, Sté Les Economats du Centre, cité par F. Bouyssou, "Le contentieux récent des zones d'aménagement concerté", *PA* 01/12/93 p.18. Mais le TA Lyon, 10 octobre 1991, Association Actise, *DA*1992 n° 269, a admis la recevabilité de ce recours lorsqu'il est fondé sur le

Cette jurisprudence a été implicitement réaffirmée et précisée à propos d'une ZAC par l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 28 juillet 1993, Commune de Chamonix-Mont-Blanc¹¹⁰. Les requérantes de première instance étaient d'une part, une société hôtelière propriétaire d'un terrain situé au voisinage immédiat du périmètre de la ZAC dont le PAZ était attaqué, d'autre part une seconde société hôtelière qui exploitait un établissement installé sur ce même terrain. Le Conseil d'Etat a considéré que ces sociétés justifiaient toutes deux d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation de la délibération approuvant le PAZ et du permis de construire de l'hôtel situé dans la ZAC et semble ainsi avoir pris en compte le seul fait que les requérantes étaient les voisines immédiates de la ZAC. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement S. Lasvignes avait indiqué que les sociétés justifiaient d'un intérêt pour agir "même si leurs mobiles réels relevaient sans doute plus de préoccupations commerciales que d'urbanisme" et avait ainsi confirmé que leur intérêt concurrentiel ne pouvait à lui seul leur donner qualité pour agir.

Il apparaît par conséquent que la qualité de voisin, qui confère un intérêt d'urbanisme au requérant et répond au critère de proximité, est susceptible de dissimuler utilement l'intérêt commercial lésé au premier chef. Cette qualité de voisin, requise pour contester les actes de la procédure de ZAC, répond à l'exigence d'une adéquation stricte entre l'intérêt invoqué par les requérants (la qualité en laquelle ils agissent) et la décision litigieuse, exigence qui se retrouve tant en contentieux de l'urbanisme qu'en contentieux administratif général¹¹¹.

Il semble par conséquent que l'intérêt à agir contre les actes de la procédure de ZAC soulève peu de difficultés. Il en va différemment de la nature des actes susceptibles de recours.

défaut d'autorisation d'urbanisme commercial. V. J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, n° 280.

¹¹⁰ p.251, *DA* 93 n°251, *RDP* 93 n°5 p.1452, *Concl. Lasvignes, PA* 01/12/93 p.18 note Bouyssou, *AJDA* 93 p.688, *Chron. Maugué*.

¹¹¹V. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, n° 440 et la jurisprudence citée sous ce numéro.

Section 2 Une diversité d'actes susceptibles de recours pour excès de pouvoir

L'un des facteurs de fragilité contentieuse des ZAC résulte du déroulement de la procédure en six actes administratifs principaux : une première délibération du conseil municipal décide des modalités de la concertation préalable, une deuxième dresse le bilan de la concertation et crée la ZAC, une troisième arrête le dossier de réalisation et autorise le maire à mettre le PAZ à l'enquête publique, un arrêté du maire met le PAZ à l'enquête, une quatrième délibération approuve le PAZ et le programme des équipements publics et demande le cas échéant la déclaration d'utilité publique, enfin la déclaration d'utilité publique elle-même intervient¹¹². On peut y ajouter les permis de construire délivrés à l'intérieur de la ZAC et les délibérations donnant un avis favorable à la déclaration d'utilité publique, déclassant des terrains nécessaires à la réalisation de l'opération ou autorisant le maire à signer des conventions d'aménagement ou des promesses de vente de terrains.

Les actes qui interviennent lors de la préparation et de la mise en œuvre d'une ZAC appartiennent à deux catégories : ceux qui peuvent faire l'objet d'un recours direct (les dispositions du POS classant le secteur concerné en zone U ou NA, l'acte de création de la ZAC, les actes approuvant le PAZ et le programme des équipements publics, les permis de construire délivrés à l'intérieur de la zone) et ceux qui ne sont que des actes préparatoires (comme l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique, la délibération fixant les modalités de la concertation préalable), dont l'illégalité ne peut être invoquée qu'à l'encontre des actes susceptibles de recours direct. Les actes susceptibles de recours direct peuvent également être contestés par voie d'exception : l'illégalité d'un PAZ peut être invoquée, même après l'expiration du délai contentieux, à l'occasion d'un recours contre le permis de construire ; la décision de créer la zone peut être contestée à l'occasion d'un recours contre le PAZ, car ces deux actes forment une opération complexe (v. Chapitre 3).

La multiplicité d'actes à la production desquels donne ainsi lieu la procédure de ZAC contribue au développement du contentieux et soulève la question de la recevabilité des recours à leur encontre. Différents types d'actes relatifs aux ZAC posent des problèmes de

¹¹²V. Sylvain Pérignon, "Sécurité juridique des constructeurs et zone d'aménagement concerté", Droit et ville 1991 n° 31 p.97.

recevabilité : les mesures préparatoires, les actes divisibles et les actes détachables des conventions ou concessions d'aménagement.

§ 1 L'évolution jurisprudentielle relative aux mesures préparatoires

Certains actes propres à la procédure des ZAC constituent des mesures préparatoires. Le professeur René Chapus les définit comme "un élément de la procédure d'élaboration d'une autre décision, dont on ne sait pas, ou bien si elle sera prise, ou bien ce que sera exactement son contenu"¹¹³. Selon J.-H. Stahl et D. Chauvaux¹¹⁴, font partie des actes préparatoires "des décisions qui sont indétachables de la procédure d'élaboration d'autres décisions et ne modifient pas par elle-même l'ordonnement juridique". On peut encore définir l'acte préparatoire comme "un point de départ", "une décision *princeps* qui oriente effectivement l'action administrative, mais en lançant une procédure qui comporte un nombre important d'actes successifs, tous tendus vers une décision finale"¹¹⁵.

La notion de "mesure préparatoire" s'utilise pour désigner des décisions insusceptibles de recours immédiat, la possibilité de contester leur légalité étant différée jusqu'au recours contre la décision qu'elles préparent.

Les délibérations des assemblées des collectivités locales, nombreuses en matière de ZAC, peuvent constituer des mesures préparatoires et, par le passé du moins, elles ont connu un régime contentieux qui dérogeait à celui qui s'appliquait aux actes préparatoires émanant d'autres autorités, soumis au principe de l'irrecevabilité des recours. L'évolution qui a affecté les délibérations des collectivités locales, dont témoigne la jurisprudence relative aux ZAC, a été marquée, dans un premier temps, par la recevabilité des seuls moyens fondés sur leurs vices propres puis, dans un second temps, par la suppression de la recevabilité de tous les moyens, même de légalité externe.

A. La recevabilité des recours fondés sur les "vices propres" des délibérations préparatoires des collectivités locales relatives aux ZAC

¹¹³*Droit du contentieux administratif*, n° 514 s.

¹¹⁴Chronique générale de jurisprudence administrative française, à propos de CE Ass. 15 avril 1996, Syndicat C.G.T. des hospitaliers de Bédarieux, *AJDA* 1996 p. 366.

¹¹⁵Conclusions Denis Piveteau sur CE 6 mai 1996, Assoc. "Aquitaine-Alternatives", *RFDA* 97 p. 711.

Jusqu'en 1996, les recours formés à l'encontre des délibérations préparatoires des collectivités locales concernant les ZAC étaient recevables sous réserve d'être fondés sur des moyens de légalité externe.

L'exception au principe de l'irrecevabilité des recours contre les actes préparatoires dont bénéficiaient les délibérations locales résultait d'une particularité du régime contentieux des délibérations des conseils municipaux antérieurement à la loi du 2 mars 1982¹¹⁶. La procédure, dite de nullité de droit, permettait de déférer au préfet toute délibération du conseil municipal pour qu'il en constate la nullité, et conduisit le Conseil d'Etat à admettre la recevabilité des recours dirigés contre les délibérations des conseils municipaux exprimant des vœux, émettant des avis ou adoptant des mesures préparatoires¹¹⁷. Mais seuls étaient recevables les recours fondés sur des moyens tirés des "vices propres", par opposition aux illégalités de la décision finale. Il s'agissait des irrégularités de forme et de procédure, étendues à tous les moyens de légalité externe.

Cette jurisprudence ne fut pas abandonnée à la suite de l'abrogation par la loi du 2 mars 1982 du régime issu de la loi de 1884, et même réaffirmée à plusieurs reprises, en particulier dans le domaine des ZAC.

Ainsi le Conseil d'Etat, aux termes d'un arrêt Tête en date du 22 mai 1987¹¹⁸, a-t-il déclaré irrecevables les moyens de légalité interne présentés par le requérant à l'appui de sa requête contre les délibérations par lesquelles d'une part, un conseil municipal s'était prononcé en faveur de la création et de la réalisation d'une ZAC, d'autre part, un conseil de communauté urbaine avait approuvé les dossiers de création et de réalisation et demandé au préfet de prendre les déclarations d'utilité publique nécessaires. La haute juridiction a qualifié ces délibérations de "mesures préparatoires aux actes qui pourront ultérieurement être pris par les autorités compétentes pour approuver la création et la réalisation de la ZAC" et indiqué que le

¹¹⁶Loi municipale du 5 avril 1884, articles 63 et 65, devenus les articles L. 121-32 et L. 121-33 du Code des communes.

¹¹⁷CE Ass. 14 mai 1954, Kléman, p. 269 ; Sect. 24 mai 1957, Chouigny, p. 339 ; Sect. 8 octobre 1976, Le Blant, p. 399.

¹¹⁸CE 22 mai 1987, M. Tête c/ Cne de Caluire-et-Cuire, p. 179 ; *AJDA* 87 p.664 Concl Ch. Vigouroux ; *DA* 87 n°440.

requérant n'était recevable à en demander l'annulation que dans la mesure où ses prétentions étaient fondées sur des vices propres desdites délibérations.

Dans ses conclusions relatives à l'arrêt Tête, Christian Vigouroux rappelait que le fondement de l'exception du "vice propre" résultait du caractère "absolu" de la loi du 5 avril 1884 qui soumettait au contrôle du préfet et du juge "les délibérations du conseil municipal" sans exception. Pour répondre aux préoccupations de maintien du souci de la légalité, de simplicité la plus grande des procédures et d'unité de la jurisprudence sur les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir, le commissaire du gouvernement proposa, en dépit du bouleversement de ce dispositif par la décentralisation, de maintenir la jurisprudence sur la recevabilité des recours pour excès de pouvoir contre les délibérations préparatoires, avis ou vœux, sans distinguer entre recours direct et déféré préfectoral. Les justifications avancées tenaient aux faits que refuser cette extension aurait été un retour au recours préalable au préfet de la loi de 1884, contrainte expressément supprimée par la loi de 1982. Il ne s'agissait pas non plus d'une extension dangereuse de l'exception au principe d'irrecevabilité des recours pour excès de pouvoir contre les actes ne faisant pas grief. Enfin, cela répondait au souci du Conseil d'Etat de veiller à la sauvegarde des droits du conseiller municipal. Quant aux délibérations contestées elles-mêmes, le commissaire du gouvernement précisa qu'elles ne faisaient pas grief, n'étant que des délibérations préparatoires : en ce qui concernait la délibération du conseil municipal, parce que la communauté urbaine était seule compétente pour la création et l'équipement des ZAC (conformément à l'article L. 165-7 du Code des communes) et s'agissant de celle de la communauté urbaine, parce qu'elle se contentait de demander une décision au commissaire de la République.

Le contentieux des ZAC fournit d'autres exemples de recevabilité des recours fondés sur les vices propres des mesures préparatoires, concernant la délibération du conseil municipal approuvant un dossier de réalisation¹¹⁹, un dossier de création-réalisation¹²⁰, un périmètre de ZAC¹²¹, demandant au préfet d'approuver le PAZ, arrêtant un projet de PAZ¹²², soumettant le

¹¹⁹CE 9 mars 1979, Comité de défense de l'environnement de Mâcon-Nord, *Droit et Ville* 79, n°8 p. 237 ; 23 mars 1994, Sté Groupe de Recherche et de Construction, *DA* 1994, n°378, *RDI* 94 p.734.

¹²⁰ CE 12 mai 1989, Martel, *RDI* 89 p. 347

¹²¹CE 4 mars 1994, Regoin, *RDI* juil-sept 94 p.435, *JCP* 94 G IV, 1153.

¹²²CE 24 mai 1995, Ville de Meudon, *JCP* Ed G 95 IV, 1779, Ed N 1996, II p.684 note M. C. Rouault ; *RDI* 96 p.60.

projet de PAZ ou sa modification à enquête publique ou émettant un avis favorable à la modification¹²³. Il en va de même d'une recommandation faite au maire par le conseil municipal de mettre en demeure un constructeur de respecter ses engagements¹²⁴.

B. Le revirement jurisprudentiel : la suppression de la recevabilité de tous les moyens

Par un arrêt en date du 17 juin 1996¹²⁵, le Conseil d'Etat a considéré "qu'en émettant un avis favorable sur la création d'une zone d'aménagement concerté... et sur l'application de l'article R. 311-16-1 du code de l'urbanisme permettant de créer la zone après le plan d'aménagement de zone, le conseil municipal de Flassans-sur-Issole s'est borné à arrêter des mesures préparatoires aux actes qui pourront être ultérieurement pris par les autorités compétentes pour approuver la création et la réalisation de la zone d'aménagement concerté". Par suite, le requérant "n'est pas recevable à attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir la délibération du conseil municipal... en tant qu'elle porte sur de telles mesures". En rejetant ce recours, le Conseil d'Etat n'a pas, comme à son habitude antérieure, évoqué des "vices propres", pour indiquer par exemple que le requérant n'en invoquait aucun. On peut en déduire qu'implicitement, tous les moyens, même de légalité externe, étaient irrecevables.

Cette décision entérinait dans le domaine des ZAC un revirement jurisprudentiel qui venait d'intervenir dans une tout autre matière. En effet, par une décision en date du 15 avril 1996, Syndicat C.G.T. des hospitaliers de Bédarieux¹²⁶, le Conseil d'Etat dans sa formation la plus solennelle a abandonné sa jurisprudence sur la recevabilité des recours en excès de pouvoir contre les délibérations préparatoires fondés sur les vices propres, aux termes d'un considérant très explicite : "... considérant qu'un requérant n'est pas recevable à attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir un acte préparatoire ; que cette irrecevabilité s'étend aux délibérations à caractère préparatoire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, même à raison des vices propres allégués ; qu'il ne peut être fait exception à la règle selon laquelle un acte préparatoire ne saurait donner lieu à un recours pour excès de pouvoir

¹²³CE 17 décembre 1993, Assoc. Atlantide, Lex. 93.744 à 93.748.

¹²⁴CE 4 septembre 1995, M. Schott, Lex. 147.142.

¹²⁵CE 17 juin 1996, M. Coz, Lex.145.471.

¹²⁶CE Ass. 15 avril 1996, Syndicat C.G.T. des hospitaliers de Bédarieux, *AJDA* 1996 p. 405.

que dans les cas où il en est ainsi disposé par la loi ; que tel est le cas lorsque, sur le fondement de la loi susvisée du 2 mars 1982, le représentant de l'Etat dans le département défère au juge administratif les actes des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics qu'il estime contraires à la légalité..."

Le Conseil d'Etat a suivi les conclusions de son commissaire du gouvernement Jean-Denis Combrexelle qui avait mis en évidence les inconvénients de la jurisprudence antérieure, lesquels résultaient notamment de la complexité croissante des procédures dans lesquelles le conseil municipal intervient. La possibilité d'attaquer les mesures préparatoires augmentait le nombre de recours sans pour autant constituer une garantie efficace des droits des justiciables ni du rétablissement rapide de la légalité. En effet, les tribunaux administratifs statuaient rarement sur ces recours avant l'intervention de la décision finale et les mesures préparatoires n'étaient pas de nature à faire l'objet d'un sursis à exécution (n'entraînant pas de conséquences difficilement réparables). En outre, l'éventuelle annulation de la mesure préparatoire demeurait sans effet si la décision finale n'était pas elle-même attaquée. Enfin, le respect du droit des justiciables d'exercer un recours effectif contre les actes des collectivités locales est suffisamment assuré par la possibilité de contester les irrégularités affectant la mesure préparatoire à l'occasion d'un recours contre la décision finale.

Il apparaît ainsi, une fois encore, que la jurisprudence relative aux ZAC ne se distingue pas, en ce qui concerne les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir, des autres branches du droit administratif.

§ 2 Les actes divisibles

La question de savoir si le recours formé contre les dispositions isolées d'une décision est recevable et si ces dispositions sont divisibles du reste de l'acte s'est posée dans le contentieux des ZAC, en particulier à propos des permis de construire et des participations financières aux équipements publics qu'ils prévoient.

On sait qu'il est fait obligation au juge de statuer au regard des conclusions du recours et qu'il lui est interdit de juger *ultra petita*. En conséquence, il ne peut prononcer l'annulation totale d'une décision dont les dispositions sont indivisibles, lorsque seule l'annulation de certaines de

ces dispositions a été demandée. En effet, il ne peut se borner à l'annulation demandée car les dispositions attaquées ne peuvent être dissociées des autres. Il ne peut pas non plus prononcer une annulation totale, car ce serait aller au-delà des conclusions. Le juge se trouve alors dans l'impossibilité de statuer au fond et les conclusions doivent être rejetées comme irrecevables¹²⁷. La jurisprudence a fourni de nombreux exemples dans lesquels la prohibition de *l'ultra petita* s'est traduite par une irrecevabilité opposée au requérant¹²⁸. D'autres règles imposent au juge administratif de se prononcer sur la divisibilité des actes administratifs : le caractère d'ordre public des questions de recevabilité des conclusions (laquelle recevabilité peut supposer comme préalable la divisibilité de l'acte attaqué) et la règle qui interdit au juge de faire œuvre d'administrateur¹²⁹.

Cette jurisprudence a toutefois subi des évolutions importantes, en particulier s'agissant des permis de construire, les autorisations de construire délivrées dans le cadre des ZAC n'étant pas épargnées.

A. Les recours contre les dispositions financières des permis de construire délivrés dans le cadre de ZAC

Cette question, qui s'inscrit dans une évolution législative et jurisprudentielle générale, a connu un développement important dans le droit des ZAC.

¹²⁷René Chapus, *Droit du Contentieux administratif*, n°782.

¹²⁸A propos des conditions assortissant un permis de construire, indivisibles des autres dispositions : CE Sect. 12 octobre 1962, ministre de la Construction c/ Compagnie immobilière de la région parisienne, p. 536 ; 16 janvier 1970, Benechet, p. 30 ; 5 novembre 1975, Sté Pavita p.544 ; 1er avril 1981, SCI Les Sablons, p. 179 ; CE 20 novembre 1981, Raginia p. 859. Contre un permis assorti de réserves d'ordre architectural : CE 8 janvier 1988, Mazar, DA 1988 n° 100.

¹²⁹V. sur tous ces points les longs développements de Frédéric Tiberghien et Bruno Lasserre dans la "Chronique générale de jurisprudence administrative française", *AJDA* février 1982 p. 72.

1) L'évolution législative et jurisprudentielle

La question posée était de savoir si le bénéficiaire d'un permis de construire qui se voyait imposer des participations pouvait faire annuler l'exigence des participations sans faire annuler le permis dans son ensemble¹³⁰.

Le principe est l'indivisibilité du permis de construire et les clauses du permis relatives à la participation du constructeur aux équipements publics furent d'abord jugées indivisibles¹³¹.

Par la suite, la divisibilité a été admise, en partie du moins, par la jurisprudence : aux termes de l'arrêt Plunian de 1981¹³², le Conseil d'Etat a, conformément aux conclusions de M. Labetoulle, annulé un arrêté préfectoral d'approbation d'un lotissement en tant qu'il prévoyait une participation du lotisseur à la réalisation d'équipements publics. Cette modification de la jurisprudence était rendue nécessaire par l'intervention de la loi du 30 décembre 1967 dont l'article 72 réputait sans cause "les contributions accordées en violation des dispositions qui précèdent", ce qui selon la doctrine¹³³, signifiait que le législateur avait institué une sorte de "divisibilité légale" en matière de participation financière, l'indivisibilité ne pouvant plus être légalement opposée.

La portée de cette décision était toutefois limitée aux participations financières imposées en méconnaissance de l'article 72 de la loi du 30 décembre 1967 et ne s'étendait pas aux autres conditions dont sont assortis les permis de construire ou autorisations de lotissement.

La divisibilité des dispositions financières fut ensuite affirmée par la loi du 18 juillet 1985 (article L. 332-7 du Code de l'urbanisme) qui dispose que "l'illégalité des prescriptions exigeant des taxes ou contributions aux dépenses d'équipements publics est sans effet sur la légalité des autres dispositions de l'autorisation de construire".

2) Un développement en droit des ZAC

¹³⁰V. J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, n° 272.

¹³¹CE 11 décembre 1968, Ministre de la construction, p. 643.

¹³²CE, Sect. 13 novembre 1981 Plunian, p. 413, Concl. Labetoulle ; *AJDA* février 1982 p. 108.

¹³³Frédéric Tiberghien et Bruno Lasserre dans la "Chronique générale de jurisprudence administrative française", *AJDA* février 1982 p. 72.

Bien que l'intervention de la loi du 18 juillet 1985 ne lui ait donné qu'un intérêt résiduel, mérite d'être signalé un développement important de la jurisprudence Plunian : l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 février 1988 relatif à un permis de construire délivré à Citroën dans la ZAC de Paris-Nord à Aulnay-sous-Bois¹³⁴. L'article 2 du permis prévoyait le paiement de diverses participations financières prévues au bilan de la ZAC en cours d'approbation, à verser à l'aménageur (l'AFTRP). Citroën intenta différentes actions tendant au remboursement des sommes payées. Statuant sur un recours pour excès de pouvoir contre l'article 2-1 du permis, le tribunal administratif de Paris, par un jugement du 10 novembre 1980, prononça une annulation partielle. Une action tendant à la décharge de la taxe locale d'équipement fut rejetée par le Conseil d'Etat. Quant aux actions indemnitaires contre l'Etat, la région, la commune et l'AFTRP, fondées sur l'illégalité de l'article 2-1 du permis, elles donnèrent lieu à un jugement avant-dire droit du tribunal administratif du 6 juillet 1982, qui déclara le recours recevable. L'arrêt du 12 février 1988 fut rendu sur cet appel.

Le Conseil d'Etat décida que "les dispositions qui mettent à la charge du titulaire d'un permis de construire, dans une zone d'aménagement concerté, les participations afférentes aux travaux d'aménagement des terrains qui se substituent à la taxe locale d'équipement ne constituent pas avec ce permis, alors même que l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la nature et au montant des participations exigibles, un ensemble indivisible et sont par suite susceptibles de faire l'objet d'un recours contentieux indépendamment des autres dispositions de ce permis".

Il s'agissait d'une participation forfaitaire remplaçant la TLE. Le commissaire du gouvernement, Emmanuel Guillaume, indiqua qu'il y avait peu de différence entre l'exonération de TLE dans une ZAC et l'exemption de TLE décidée par une commune pour assurer un financement approprié à des équipements publics exceptionnels. Or, dans cette dernière hypothèse, la divisibilité avait déjà été admise. En outre, le commissaire du gouvernement estimait que l'article 317 quater annexe II du CGI relatif au minimum d'équipements financés par le constructeur était sans influence sur la question de la divisibilité, car si l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation sur le montant des participations, ce pouvoir n'est pas pour autant discrétionnaire. Le Conseil d'Etat a donc rejeté la thèse selon laquelle la divisibilité du permis serait limitée au cas où l'administration n'aurait

¹³⁴CE Sect. 12 février 1988, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/ Sté des Automobiles Citroën*, p. 65 ; *AJPI*

pas de pouvoir d'appréciation sur la participation financière. Il a également écarté l'idée selon laquelle l'indivisibilité demeurerait quand la participation est légale et relève de l'autorité qui a délivré le permis, le juge ne pouvant s'y substituer pour fixer les conditions d'octroi du permis.

B. Autres actes divisibles ou indivisibles de la procédure de ZAC

Sans susciter autant de difficultés, la divisibilité se rencontre dans d'autres aspects du droit des ZAC.

L'annulation partielle d'un PAZ, plus exactement de certains des articles du règlement, est possible¹³⁵, comme l'est l'approbation d'un plan d'occupation des sols¹³⁶. En revanche, les prévisions de la décision de création et du PAZ intéressant la bande littorale des cent mètres peuvent ne pas être divisibles de celles relatives à l'ensemble de la zone. Par conséquent, l'annulation, pour violation de l'article L. 146-4-III (relatif à la bande littorale des cent mètres, inconstructible en dehors des espaces urbanisés), porte sur l'intégralité de ces délibérations¹³⁷.

Une déclaration d'utilité publique en ZAC est divisible et peut, par conséquent, être légale pour certains terrains alors qu'elle est illégale pour d'autres¹³⁸. Cela est conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui permet de séparer un ouvrage subsidiaire de l'ouvrage principal et à celle qui ne juge pas irrecevables des conclusions à fin d'annulation partielle d'une déclaration d'utilité publique¹³⁹.

L'étude de la divisibilité montre ainsi que la question se pose essentiellement pour les permis de construire qui, même délivrés pour la réalisation d'une ZAC, n'en sont pas un acte caractéristique. Les problèmes liés aux actes détachables des conventions d'aménagement sont davantage propres au droit des ZAC.

88 p. 688 note J.-B. Aubry ; *AJDA* 88 p.331.

¹³⁵CE 19 février 1993, M. Bertrand, *Lex.* 96.703.

¹³⁶En tant que le POS concerne une parcelle dont la propriétaire a participé à l'élaboration du plan : CE 17 février 1993 Desmons (cité par R. Chapus, *Droit du Contentieux administratif*, n° 822).

¹³⁷CE 4 juillet 1997, Cne de Cabourg, *RDI* 97 p. 577, *GP* 98 Pan. Dr. Adm. p. 111.

¹³⁸CE 19 février 1982, Ville d'Aix-en-Provence, p.783, *AJDA* 82 p. 391, *Chron.* p. 72 et 363 : "L'opération d'aménagement concerté déclarée d'utilité publique était divisible et l'exclusion des terrains comprenant le site classé n'a pas pour effet de priver d'utilité publique les aménagements prévus sur les autres terrains compris dans le périmètre de la zone dont l'économie d'ensemble n'est pas affectée (...)"

¹³⁹V. Conclusions de J.-M. Delarue sur CE Assemblée, 28 mars 1997, M. de Malafosse, Fédération des comités de défense contre le tracé Est de l'autoroute A28, *RFDA* 1997, p. 762 et 763.

§ 3 Les actes détachables des contrats d'aménagement de ZAC

Les concessions et les conventions d'aménagement constituent des modes courants de réalisation des ZAC. Le contentieux des ZAC n'a pas, à notre connaissance, soulevé le problème des actes détachables des concessions, mais il nous semble qu'il se pose pour celles-ci dans les mêmes termes que pour les conventions.

Les recours en excès de pouvoir contre les actes dits "détachables" des conventions d'aménagement de ZAC permettent de contester celles-ci indirectement. Elles ne peuvent en effet faire elles-mêmes l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (sous réserve du déferé préfectoral). Leur illégalité ne peut non plus, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat, être invoquée par la voie de l'exception à l'encontre d'une décision telle que l'arrêté de création d'une ZAC¹⁴⁰ : le mécanisme de l'exception d'illégalité implique que l'acte initial soit une décision et que la décision finale soit l'application ou l'aboutissement de la décision d'origine, conditions qui ne sont pas réunies dans cette hypothèse.

Encore faut-il que le juge admette le caractère détachable des actes considérés, sinon le recours est irrecevable. L'admission du caractère détachable des actes édictés à l'occasion de la conclusion ou de l'exécution des conventions d'aménagement de ZAC revêt donc une grande importance (A.), tout comme la question du sort de la convention en cas d'annulation d'un tel acte (B.).

A. L'admission du caractère détachable : la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les actes relatifs à la conclusion et l'exécution de la convention de ZAC

Depuis le début du siècle¹⁴¹, le Conseil d'Etat considère comme "détachables" du contrat les actes administratifs unilatéraux intervenus à l'occasion de sa conclusion, c'est-à-dire

¹⁴⁰CE 16 octobre 1992 Fédération nationale SOS Environnement, Lex. 91.891.

¹⁴¹CE 11 décembre 1903, Cne de Gorre ; 4 août 1905, Martin, p. 749 Concl. Romieu, S. 1906, 3. 49, note M. Haurriou.

susceptibles d'être isolés et attaqués par la voie du recours pour excès de pouvoir, même si le contrat, lui-même insusceptible d'un tel recours¹⁴², a acquis un caractère définitif¹⁴³.

En contentieux administratif général, sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir les décisions relatives à la conclusion du contrat administratif (décision même de le conclure, décision antérieure, décision d'approbation de la conclusion) et celles relatives à son exécution¹⁴⁴. Qu'en est-il du contentieux des ZAC ? Un tiers est-il recevable à demander l'annulation d'un acte détachable d'une convention d'aménagement de ZAC et quels actes sont considérés comme détachables ?

1) La recevabilité des tiers à la convention de ZAC

En ce qui concerne les tiers, deux préoccupations contradictoires entrent en considération : d'une part, on considère qu'ils n'ont pas à s'immiscer dans l'exécution du contrat, d'autre part, dès lors qu'ils sont privés de l'action contractuelle, la saisine du juge de l'excès de pouvoir est le seul moyen qui leur est offert de contester des actes leur faisant grief. La jurisprudence a donc atténué l'irrecevabilité des recours au profit des tiers, notamment pour les recours contre les actes détachables des conventions de ZAC. En effet si le Conseil d'Etat, aux termes de son arrêt du 19 mars 1997, Commune de Soisy-sous-Montmorency¹⁴⁵, a considéré que dès lors qu'une délibération n'était pas un acte détachable de la convention de ZAC, un tiers n'est pas recevable à en demander l'annulation, on peut en déduire *a contrario*, conformément à la jurisprudence générale, que le tiers serait recevable si l'acte attaqué était détachable de la convention d'aménagement.

¹⁴²Le principe de l'irrecevabilité d'un recours en excès de pouvoir contre un contrat a encore récemment été réaffirmé (CE 14 mars 1997, Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, *RFDA* 97 p. 349, note Delvolvé), mais également nuancé : un tiers peut former un recours pour excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat administratif (CE Assemblée, 10 juillet 1996, Cayzeele, *AJDA* p. 807) et contre des contrats de recrutement d'agents publics (CE 30 octobre 1998, Ville de Lisieux, concl. J.-H. Stahl, note D. Pouyaud, *RFDA* janv.-fév 99 p.128).

¹⁴³V. Bernard Pacteau, "Quel retentissement de l'annulation d'un acte détachable sur la validité et l'exécution du contrat auquel cet acte se rapporte ?", *CJEG* 1991 p. 20. Selon le professeur Pacteau, "la théorie de l'acte détachable a ouvert à l'excès de pouvoir une fenêtre sur le contrat".

¹⁴⁴CE 24 avril 1964, SA de Livraisons industrielles et commerciales, p.239. V. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, n° 618 s.

¹⁴⁵*RFDA* 97 p. 675, annulant C.A.A. Paris, 29 mars 1993, Association pour l'information et la défense de l'environnement et de l'urbanisme, *DA* 93 n°251, *AJDA* 93 p.736 et 699, Obs. J.-F. G. La Cour administrative d'appel de Paris avait estimé que "les tiers au contrat sont, en toute hypothèse, recevables à attaquer les actes d'exécution qui sont pris sur le fondement des clauses de conventions intervenues en application de l'article R. 311-4 du Code de l'urbanisme, présentant un caractère réglementaire".

2) Les types d'actes détachables des contrats d'aménagement de ZAC

Il importe de s'interroger sur la nature des actes qui peuvent être considérés comme détachables d'une convention d'aménagement de ZAC. Il s'agit principalement des délibérations du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme opérationnel, notamment les délibérations octroyant compétence au pouvoir exécutif local pour signer la convention d'aménagement¹⁴⁶, ou approuvant le projet de convention pour la réalisation de la ZAC¹⁴⁷. Il en va de même de la délibération du conseil municipal désignant l'aménageur titulaire d'une convention conclue en application de l'article R. 311-4¹⁴⁸. Des décisions de refus pourraient également être attaquées, refus de passer un contrat ou de prendre les mesures nécessaires à sa bonne exécution¹⁴⁹. En revanche, les avis constituant des mesures préparatoires ne peuvent plus constituer des actes détachables, en application de l'évolution jurisprudentielle décrite en (A.) ci-dessus.

Une délibération désignant les constructeurs et cessionnaires de terrains a soulevé plus de difficultés dans l'affaire Commune de Soisy-sous-Montmorency¹⁵⁰. La Cour administrative d'appel de Paris (dont l'arrêt fut censuré par le Conseil d'Etat) avait considéré que "la délibération contestée qui, selon ses termes mêmes, désigne les constructeurs auxquels pourront être cédés par l'Agence foncière et technique de la région parisienne des terrains aménagés et équipés ne présente pas le caractère d'un simple accord, fût-il conforme, et que, par suite, l'association requérante est recevable à invoquer non seulement ses vices propres mais tous moyens de nature à en établir l'illégalité..."¹⁵¹. Mais le Conseil d'Etat censura l'erreur de droit commise par la Cour administrative d'appel, et affirma au contraire que la délibération

¹⁴⁶V. B. Lamorlette, "L'acte détachable d'une convention de ZAC", *RDI* 1993 p.453.

¹⁴⁷CAA Lyon 31 décembre 1996, Sté d'aménagement de Port Léman, cne de Chens sur Léman, Lex. 93LY01138, 93LY01265

¹⁴⁸CE 26 mars 1997, Cne de Sceaux, *Rép. Defrénois* 1997, art. 36668 p.1211 Chron. Pérignon.

¹⁴⁹CE 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, p. 962 Concl. Romieu.

¹⁵⁰CE 19 mars 1997, *RFDA* 97 p. 675, annulant CAA Paris, 29 mars 1993, Association pour l'information et la défense de l'environnement et de l'urbanisme, *DA*93 n°251, *AJDA* 93 p.736 et 699, Obs. J.-F. G.

¹⁵¹La précision relative aux vices propres n'aurait plus lieu d'être aujourd'hui, en application de la jurisprudence "Syndicat C.G.T. des Hospitaliers de Bédarieux".

contestée avait constitué une mesure d'exécution de la convention d'aménagement non détachable de celle-ci.

Pourtant la délibération pouvait correspondre à un, voire deux des principaux types d'actes contre lesquels la jurisprudence a admis la recevabilité du recours pour excès de pouvoir¹⁵², à savoir : les décisions prises par l'autorité contractante à un titre autre que contractuel mais qui ont des conséquences sur l'exécution du contrat et les actes pris en vertu de clauses réglementaires.

La délibération contestée apparaissait comme extérieure au cadre contractuel. En effet, si elle avait été adoptée par le conseil municipal pour l'exécution d'une stipulation de la convention d'aménagement aux termes de laquelle "l'AFTRP cédera à des constructeurs, par vente, les terrains qu'elle aura aménagés ou équipés. Les constructeurs seront désignés par l'AFTRP après l'accord écrit de la commune", elle en avait excédé les termes en désignant elle-même les constructeurs. C'est pourquoi la Cour administrative d'appel avait donné tort au tribunal administratif de Versailles qui, pour rejeter la demande de l'association requérante, s'était fondé sur la circonstance que la délibération attaquée constituait l'accord écrit de la commune, tel que prévu par la convention d'aménagement et qu'un tel accord ne constituait qu'une mesure d'exécution de cette convention.

En outre, selon J.-F. G. (dans ses commentaires sur l'arrêt d'appel), la clause de la convention d'aménagement pouvait être considérée comme une clause réglementaire en vertu de laquelle la délibération avait été prise, et devait donc en principe pouvoir être attaquée. En effet, les conventions d'aménagement de ZAC comportent, compte tenu de leur objet et de leur réglementation, de nombreuses clauses qui peuvent être regardées comme de nature réglementaire. Des considérations d'opportunité militaient également en faveur de la solution retenue par la Cour administrative d'appel, qui avait admis le caractère détachable de la délibération : l'urbanisme et les circonstances de l'espèce commandaient que les tiers puissent contester des mesures d'exécution leur faisant grief et qu'ils n'avaient pu contester lors de la conclusion de la convention.

¹⁵²J.-F. G., *AJDA* 93 p. 699, qui renvoie à la doctrine : A. de Laubadère, F. Moderne et P. Delvolvé, *Traité des contrats administratifs*, LGDJ n° 1841 s. ; D. Pouyaud, *La Nullité des contrats administratifs*, LGDJ 1991 p. 305 s. ; Ph. Terneyre, "Les paradoxes de l'annulation des contrats administratifs", *EDCE* 1988 n° 39 p. 69.

B. Les conséquences de l'annulation de l'acte détachable sur le contrat d'aménagement de ZAC

Qu'advient-il de la convention (ou de la concession) d'aménagement de ZAC et, plus généralement, de l'opération, lorsqu'un acte détachable est annulé ?

1) Position du problème

De manière générale, la difficulté réside dans le fait que, le plus souvent, le contrat a déjà été conclu lorsque intervient l'annulation de l'acte détachable, même si celle-ci a, en principe, un effet absolu en raison de l'autorité de la chose jugée. En effet, "seuls les actes véritablement antérieurs à la formation du contrat sont susceptibles de faire l'objet d'une annulation avant sa conclusion, et de toute manière même en ce qui les concerne, la lenteur des procédures rend tout à fait hypothétique la non-conclusion du contrat. Il faudrait que, connaissant l'existence de la procédure juridictionnelle engagée, les parties subordonnent leur signature à l'issue de la procédure. L'annulation de l'acte détachable antérieurement à la passation du contrat n'est donc qu'une hypothèse marginale et le plus souvent - pour ne pas dire toujours - le contrat est déjà conclu au moment de l'annulation"¹⁵³. B. Lamorlette¹⁵⁴ étend cette observation au contentieux porté devant le juge civil, compétent par exemple pour se prononcer sur la validité d'une promesse de vente.

2) Le sort de la convention d'aménagement de ZAC

Il semble que la situation de la convention d'aménagement, à la suite de l'annulation d'un acte détachable, soit toujours, au minimum, fragilisée. En effet, ainsi que l'explique B. Lamorlette, l'insuffisante portée juridique de la convention et la précarité qui l'affecte en pareil cas sont source de graves incertitudes pour la poursuite de l'opération d'aménagement. On présume en effet que "dans une opération complexe de ZAC, l'annulation d'un acte support à la convention ne pourra pas rester sans répercussion sur celle-ci" et soulèvera les questions suivantes : un

¹⁵³Bernard Pacteau, "Quel retentissement de l'annulation d'un acte détachable sur la validité et l'exécution du contrat auquel cet acte se rapporte ?", *CJEG* 1991 p. 20.

¹⁵⁴ "L'acte détachable d'une convention de ZAC", *RDI* 1993 p.453.

avenant à la convention pourra-t-il être signé ? Les garanties fournies par l'aménageur doivent-elles être maintenues ?

La convention se trouve dans une situation encore plus fragile lorsque à l'annulation de l'acte détachable s'ajoute celle de l'acte de création et du PAZ. Le contrat risque alors d'être caduc, les obligations qu'il prévoit étant liées à l'exécution d'un document d'urbanisme disparu de l'ordonnancement juridique. Sur ce point, la solution adoptée par l'arrêt "AIDE" de la Cour d'appel de Paris (et censurée par le Conseil d'Etat dans son arrêt Commune de Soisy-sous-Montmorency susmentionné) a été critiquée : le juge avait remis en cause une relation contractuelle fruit de longs préalables entre une commune et un opérateur privé, alors que les illégalités affectant les "actes fondateurs" de la zone auraient pu être rapidement corrigées. Cette "remise en cause" de la convention est pourtant conforme à l'analyse du commissaire du gouvernement Pochard¹⁵⁵, selon lequel "si l'acte détachable a été annulé en raison de l'illégalité des stipulations du contrat elles-mêmes, cette annulation devra nécessairement entraîner la nullité du contrat". Or en l'espèce, la délibération avait été annulée en raison de l'illégalité de la convention elle-même. S'il avait été saisi, le juge de plein contentieux aurait donc dû constater la nullité de celle-ci.

En revanche, lorsque l'illégalité de l'acte détachable ne résulte pas de celle de la convention, la fragilisation que connaît cette dernière n'est pas conforme à l'esprit qui préside aux solutions générales. En principe, en effet, l'annulation d'un acte détachable n'a aucun effet direct sur le contrat, et n'en entraîne pas nécessairement la nullité¹⁵⁶. Le juge du contrat éventuellement saisi doit apprécier les conséquences à tirer de l'annulation de l'acte détachable, comme l'a

¹⁵⁵Concl. M. Pochard sur CE 1er octobre 1993, Sté Le Yacht-Club international de Bormes-les-Mimosas, *AJDA* 1993 p.810.

¹⁵⁶Mais si le contrat continue à lier les parties, celles-ci ne peuvent en demander l'exécution, sinon l'exception de nullité leur est opposée. En outre, l'administration doit tirer les conséquences de l'annulation de l'acte détachable en résiliant le contrat, en demandant son annulation au juge si elle ne peut le résilier (au cas où il est déjà exécuté), à moins de décider de le mener à son terme en le régularisant (en prenant un nouvel acte se substituant à la décision annulée). Le cocontractant de l'administration doit saisir le juge du contrat pour obtenir la constatation de la nullité de celui-ci. Le tiers peut demander une indemnité, la régularisation du contrat ou l'annulation du refus de l'administration de résilier le contrat, si l'administration n'exécute pas la chose jugée ou refuse de saisir le juge du contrat. Il peut également utiliser la procédure d'astreinte pour contraindre l'administration à saisir le juge du contrat (même s'il s'agit du juge judiciaire) afin de lui en faire constater la nullité. V. Avis CE 25/01/89, *EDCE* 1989, n° 41, p. 127 ; Avis CE 3/12/97, *AJDA* 98 p. 169, Obs. L. Richer ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, n° 624 ; M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, p. 89 ; P. Delvolvé, "Le recours pour excès de pouvoir contre les dispositions réglementaires d'un contrat", note sous CE Assemblée, 10 juillet 1996, M. Cayzeele, *RFDA* 1997 p.89.

indiqué le commissaire du gouvernement Pochard¹⁵⁷, "au regard de deux critères essentiels, qui sont, d'une part et à titre principal, le motif qui a justifié l'annulation de l'acte détachable, d'autre part et subsidiairement, la nature et le degré du lien existant entre le contrat et cet acte (...)".

Ces solutions, en vertu desquelles le retentissement de l'annulation n'est ni automatique, ni systématique, furent justifiées par Romieu en 1905¹⁵⁸, qui expliqua que "lorsque des actes administratifs, délibérations, approbations, ont abouti à la conclusion d'un contrat, les irrégularités dont ces actes se trouveraient entachés seraient évidemment de nature à nuire à sa validité ; mais il importe avant tout de sauvegarder les droits qui ont pu naître de l'exécution du contrat et de les laisser en conséquence sous la protection du juge de ce contrat : c'est ce juge qui pourra seul apprécier les obligations des contractants, dire si le lien contractuel doit subsister ou non... L'annulation ne peut porter que sur les actes administratifs en eux-mêmes et ne saurait entraîner *ipso facto* la rupture du lien contractuel entre les parties." Cette position fut confirmée en 1926 par Cahen-Salvador¹⁵⁹ qui affirma que c'est "au juge du contrat, s'il est saisi par les parties, d'apprécier les conséquences de cette annulation sur la validité du marché lui-même", et réaffirmée plus récemment par le Président Braibant¹⁶⁰.

Par ailleurs, sur un plan pratique, la fragilisation de la convention de ZAC qui résulte de l'annulation d'un acte détachable apparaît d'autant plus préjudiciable pour l'aménageur que celui-ci, en tant que partie au contrat, n'aura sans doute pas souvent intérêt à en faire constater la nullité par le juge du contrat, à moins que ce soit l'occasion pour lui de se désengager d'un montage dont l'aspect financier, par exemple, ne lui était pas ou plus favorable. Dans ce dernier cas, c'est le projet d'aménagement qui en pâtira.

Il apparaît ainsi que les actes détachables de la convention de ZAC soulèvent le problème de recevabilité du recours pour excès de pouvoir dans le cadre des ZAC le plus aigu : il crée des incertitudes juridiques (quant au caractère détachable des actes contestés et aux conséquences

¹⁵⁷Concl. M. Pochard sur CE 1er octobre 1993, précité.

¹⁵⁸p.751

¹⁵⁹Sous CE 19 novembre 1926, Decuty, *RDP* 1927 p.61

¹⁶⁰Dans un courrier (*EDCE* 1989 n°41, p.127) : "L'annulation par le juge de l'excès de pouvoir, à la demande d'un tiers, d'un acte détachable du contrat n'a, par elle-même, aucun effet direct sur ce contrat : celui-ci demeure la loi des parties et son exécution dans l'intérêt du service public peut en principe être poursuivie (...)"

de leur annulation) pesant sur des opérations dont les caractéristiques propres peuvent n'avoir aucun lien avec les illégalités viciant lesdits actes détachables.

Section 3 La recevabilité des demandes de sursis à exécution

Le sursis à exécution est évoqué dans un chapitre relatif au contentieux de la légalité car son prononcé est fréquemment demandé en matière d'excès de pouvoir et qu'il a le caractère d'une procédure accessoire à un recours principal exercé en vue de l'annulation d'une décision.

Sur le fond, les conditions d'admission du sursis par le juge obéissent soit au droit commun, soit aux dispositions de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature. Lorsqu'elles obéissent au droit commun et que le sursis est demandé pour un PAZ, le maintien de celui-ci doit causer un préjudice difficilement réparable¹⁶¹, appréciation qui dépend étroitement des circonstances de l'espèce. Il arrive ainsi que le juge refuse de reconnaître ce préjudice¹⁶², ou au contraire l'admette¹⁶³. Quant à la loi du 10 juillet 1976, elle dispose que : "si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé à l'alinéa 2 du présent article est fondée sur l'absence d'étude d'impact, la juridiction saisie fait droit à la demande de sursis à exécution de la décision attaquée dès que cette absence est constatée selon une procédure d'urgence". Les requérants demandent fréquemment le sursis à exécution des PAZ sur ce fondement, mais en vain en raison de la dispense d'étude d'impact dont bénéficie ce document (v. Chapitre 2, Section 1, § 3, B., 2). Mais cette procédure de sursis de droit présente un intérêt particulier dans le contentieux des décisions de création de ZAC, dans la mesure où la jurisprudence n'admet pas toujours le caractère grave et difficilement réparable des conséquences qui peuvent résulter de ces actes¹⁶⁴. Le problème est que le texte ne prévoit le sursis automatique qu'en l'absence d'étude d'impact, situation exceptionnelle en matière de ZAC (il est rare qu'aucune étude ne soit réalisée), sauf dans les cas où les insuffisances de l'étude sont telles qu'elles reviennent à la priver d'existence. La question se pose de savoir si l'insuffisance de l'étude d'impact

¹⁶¹CAA Bordeaux 6 mai 1997, Mme Catherine Blanc, Lex. 94BX01191

¹⁶²CE 6 février 1981, Union départementale des Bouches-du-Rhône pour la sauvegarde de la vie et de la nature, précité.

¹⁶³CE 14 juin 1991, Assoc. des amis de St Palais sur mer, précité.

comprise dans un dossier de création peut être invoquée par voie d'exception à l'appui d'une demande de sursis automatique d'un PAZ. Le tribunal administratif de Bordeaux semble ne pas l'exclure : il a écarté une telle requête, non pour une irrecevabilité de principe de la demande, mais parce que l'étude d'impact jointe au dossier de ZAC n'était pas affectée d'insuffisances ou d'irrégularités permettant de la considérer comme absente¹⁶⁵.

En ce qui concerne la recevabilité, que nous allons étudier, on constate qu'elle n'était pas évidente contre les ZAC, car si l'urbanisme est le lieu d'élection du sursis, il semble que le permis de construire soit le premier concerné, davantage que les autres décisions d'urbanisme, qui ont pour destinataire véritable l'administration ou un ensemble de personnes, et non seulement un pétitionnaire¹⁶⁶. Néanmoins, la jurisprudence a évolué dans un sens favorable à la recevabilité des demandes de sursis formées à l'encontre des actes de la procédure de ZAC, en particulier l'acte de création et le PAZ.

a) La recevabilité des demandes de sursis contre l'acte de création

Ainsi l'arrêté de création de ZAC, dans un premier temps, ne pouvait faire l'objet d'un sursis¹⁶⁷, car selon F. Bouyssou, il n'était que "le premier maillon d'une chaîne de décisions administratives subséquentes" et était sans doute considéré comme n'étant pas susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables, car il n'implique pas, par lui-même, de modification physique de la zone et ne permet pas la réalisation de travaux d'aménagement ou de construction. Par la suite, le Conseil d'Etat a admis la recevabilité d'une demande de sursis à son encontre¹⁶⁸.

b) La recevabilité des demandes de sursis contre le PAZ

¹⁶⁴Pour un exemple de rejet : CE 23 juin 1993, Assoc. Bien Vivre à Marly, req. 140.647.

¹⁶⁵TA Bordeaux 5 mai 1994, Blanc, req. 94.00501, cité par Jean Courrech, *Zones d'aménagement concerté*, Delmas 1997 p. 76.

¹⁶⁶V. J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, n° 283 s.

¹⁶⁷TA Marseille, 17 mars 1978, Comité d'intérêt des quartiers Est d'Aix-en-Provence, cité par F. Bouyssou (*Droit et Ville* n° 11 p. 158).

¹⁶⁸CE, 20 janvier 1988, Fédération des SEPANSO, *PA* 14 octobre 88, n°124 p.7, note Morand-Deville ; 14 juin 1991, Assoc. des amis de St Palais sur mer, *AJDA* 91 p.818, *JCP* ed G, 91 IV, p.379.

De même, jusqu'à la fin des années 1970 et le début des années 1980, la recevabilité du sursis à l'égard des actes réglementaires en matière d'urbanisme n'apparaissait pas évidente et un arrêt du Conseil d'Etat avait même considéré que la décision rendant public un POS ne causerait pas par elle-même aux requérants un préjudice de nature à justifier une décision de sursis¹⁶⁹. Cette solution pouvait être justifiée par le fait que seules les autorisations délivrées en conformité avec un POS sont de nature à causer un préjudice, lequel est plus difficile à établir par rapport à la situation du requérant lorsqu'il s'agit d'un règlement et non d'une décision individuelle.

La jurisprudence relative à la recevabilité d'une demande de sursis à l'encontre d'un PAZ paraissait déjà plus souple, l'admettant à propos de l'arrêté d'approbation d'un PAZ¹⁷⁰, comme elle l'admettait à propos des autorisations de lotir, dont l'exécution était considérée comme entraînant des travaux apportant à l'état des lieux des changements difficiles à modifier en cas d'annulation ultérieure de l'arrêté. Selon le professeur Bouyssou, c'est sans doute pour un motif semblable que le Conseil d'Etat a admis dans son principe la recevabilité de la demande de sursis contre le PAZ. En effet, même si un PAZ est davantage comparable à un POS qu'à une autorisation de lotir, son adoption est souvent considérée comme impliquant par elle-même des transformations des lieux¹⁷¹.

La jurisprudence a continué à évoluer dans un sens favorable à la recevabilité des demandes de sursis à exécution dans le cadre des ZAC et a admis un tel recours à l'encontre des arrêtés ou délibérations approuvant le programme des équipements publics¹⁷², d'abord concomitamment avec les arrêtés de création et d'approbation du PAZ, puis isolément.

Notons enfin que, bien qu'à notre connaissance la jurisprudence en matière de ZAC n'en fournisse pas encore d'exemple, pourraient s'appliquer les régimes de suspension provisoire d'exécution, institués par la loi du 4 février 1995 (article 27, auquel renvoie l'article L. 421-9 du Code de l'urbanisme) en ce qui concerne notamment les permis de construire et, dans tous les domaines, par la loi du 8 février 1995. Le régime spécial s'applique, en ce qui concerne les

¹⁶⁹CE 9 juillet 1980, *Ministre de l'environnement et du cadre de vie c/ M. et Mme Rossignol* (arrêt inédit cité par F. Bouyssou (*Droit et Ville* n° 11 p. 158))

¹⁷⁰CE 6 février 1981, *Union départementale des Bouches-du-Rhône pour la sauvegarde de la vie et de la nature*, p.70, *Droit et Ville* n°11 p.158 note Bouyssou, *AJDA* 81 p.215, *D.* 82 *Somm* 522, *DA* 81 n°100.

¹⁷¹En ce sens : CE 14 juin 1991, *Assoc. des amis de St Palais sur mer*, *AJDA* 91 p.818, concl Bernard Stirn.

¹⁷²CE 20 janvier 1988, *Fédération des SEPANSO*, *PA* 14 octobre 88, n°124 p.7, note Morand-Deville ; 28 décembre 1992, *A.I.D.E.*, Lex.134.961.

permis de construire, aux demandes de sursis présentées par l'Etat, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale et permet une suspension d'un mois. Quant au régime général, il permet au président du tribunal administratif ou de la formation de jugement de prononcer la suspension provisoire d'exécution de la décision pour une durée maximale de trois mois, à condition qu'il y ait un risque de conséquences irréversibles.

CHAPITRE 2 LES MOYENS DE LEGALITE POUVANT ETRE INVOQUES A L'ENCONTRE DES ACTES RELATIFS AUX ZAC

Des moyens de légalité tant interne qu'externe sont susceptibles d'entraîner l'annulation d'actes relatifs aux ZAC. Comme le souligne Serge Lasvignes¹⁷³, "les questions de fond posées par la réalisation d'une opération d'aménagement concerté - opportunité de la création de la zone, définition des règles d'urbanisme applicables - relèvent pour l'essentiel du pouvoir d'appréciation de la collectivité. C'est donc avant tout les questions de légalité externe - vices de forme ou de procédure - qui donnent traditionnellement prise au contentieux. Toutefois, ces opérations apparaissent aujourd'hui davantage exposées à une contestation efficace de leur légalité interne, en raison de l'évolution du contrôle du juge, et surtout, du développement de normes supérieures qui s'imposent aux projets d'aménagement."

Suivant l'ordre de l'examen des moyens par le juge, les moyens tirés de l'illégalité externe des décisions relatives aux ZAC seront examinés avant ceux qui relèvent de la légalité interne.

Section 1 Le contrôle de la légalité externe

La vulnérabilité traditionnelle des ZAC tient au fait qu'elles supposent l'intervention d'une chaîne de décisions qui sont chacune assorties de contraintes procédurales et formelles les exposant à de nombreuses irrégularités. Les conséquences de ces irrégularités sont elles-mêmes aggravées par le fait qu'elles peuvent être invoquées pour contester la légalité non seulement des décisions directement affectées, mais également d'autres actes. En outre, si les dispositions de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme, qui interdisent d'invoquer l'illégalité pour vice de forme ou de procédure au-delà d'un délai de six mois ont un effet protecteur, celui-ci ne doit pas être surestimé : les associations, auteurs de nombreux recours, n'attendent pas la délivrance des permis de construire pour contester les opérations de ZAC.

¹⁷³"Le risque contentieux dans la procédure de l'aménagement concerté", EFE, 1er Forum de l'urbanisme, 11 et 12/10/94, Session n° 16.

Les moyens de légalité externe rencontrés dans le contentieux des ZAC ont bien sûr trait à l'incompétence de l'auteur des actes relatifs à la ZAC, à leur forme et à leur procédure d'édition ou d'élaboration. Mais les principales difficultés contentieuses peuvent être mieux circonscrites : il s'agit pour l'essentiel de la compétence pour créer les ZAC à la suite de l'annulation du plan d'occupation des sols et des étapes de la procédure que constituent la concertation, l'étude d'impact et l'enquête publique.

§ 1 La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales

La compétence de création et celle d'approbation du PAZ sont celles qui ont suscité le plus de difficultés contentieuses, en particulier en ce qui concerne le transfert de compétences au profit du conseil municipal en 1985 et le maintien de cette compétence à la suite d'une annulation du POS.

A. Les effets de la décentralisation

Le troisième alinéa de l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, dispose que "Le périmètre de la zone d'aménagement concerté est délimité par délibération du conseil municipal lorsque la commune est dotée d'un plan d'occupation des sols approuvé et, dans le cas inverse, par le représentant de l'Etat dans le département sur la demande ou après avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de coopération intercommunale intéressé." Comme l'a rappelé un tribunal administratif¹⁷⁴, le préfet demeure aussi compétent pour créer une ZAC à l'intérieur d'une commune non dotée d'un POS et à l'intérieur d'une opération d'intérêt national.

Cette compétence détermine également celle de la personne qui doit approuver le PAZ, puisqu'en vertu de l'article L. 311-4, alinéa 4, "le plan d'aménagement de zone est ensuite approuvé par l'autorité compétente pour créer la zone, après avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent lorsque l'Etat est compétent pour créer la zone."

1) Le transfert des compétences du préfet au conseil municipal

L'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1985 a suscité quelques litiges.

a) Le contrôle juridictionnel du transfert des compétences

Le Conseil d'Etat exerça son contrôle sur le caractère effectif du transfert de compétence. Dans une espèce jugée le 4 octobre 1989, un préfet avait pris, le 25 septembre 1985, un arrêté créant une ZAC et approuvant un PAZ. Le Conseil d'Etat a rappelé qu'en vertu de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1985, dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé, le pouvoir de créer une ZAC telle que celle de l'espèce et d'approuver un PAZ avait été transféré du préfet au conseil municipal, et en a conclu que le préfet était incompétent¹⁷⁵.

Ainsi, pour le Conseil d'Etat, le transfert de compétences était déjà entré en vigueur à la date du 25 septembre 1985, sans que l'intervention d'un décret d'application soit nécessaire. Pourtant, l'article 26 du décret 86-517 du 14 mars 1986 fixa au 1er avril 1986 la date de cette entrée en vigueur.

b) Le problème des dispositions transitoires

Ledit article 26 prévoit une disposition transitoire : le préfet restait compétent pour les PAZ dont le projet avait été adopté par une délibération de conseil municipal avant le 1er avril 1986, et dont la mise à l'enquête publique avait été demandée au préfet par la même délibération. Cette disposition transitoire suscita des difficultés d'application. Le tribunal administratif de Versailles¹⁷⁶ en restreignit le champ d'application aux seules ZAC créées avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1985, soit le 1er avril 1986. Le tribunal administratif de Nice¹⁷⁷ alla plus loin en déclarant illégale la disposition transitoire, au motif

¹⁷⁴TA Versailles 28 février 1994, Comité Zéro Accident, n° 93.4737, cité dans le Code de l'urbanisme Dalloz dans l'annotation n° 18 sous l'article L. 311-1.

¹⁷⁵C.E. 4 octobre 1989, Ministre de l'Equipement, ville d'Aix-en-Provence c/ assoc. de défense des sites d'Entremonts aux Pinchinats, PA 11/01/91 p.13

¹⁷⁶TA Versailles, 30 octobre 1987, Assoc. "Les Amis du vieux Saint-Brice", p.1008

¹⁷⁷TA Nice, 8 avril 1988, M. Devaye c/ ZAC de la Ferrage, cité par F. Bouyssou et J. Hugot sous l'article L. 311-7, *Code de l'urbanisme*, Litec.

qu'aucune disposition législative n'avait habilité le pouvoir réglementaire à soustraire du transfert de compétences entré en vigueur le 1er avril 1986 l'approbation de certains plans d'aménagement de zone.

Cette jurisprudence avait pour inconvénient de remettre en cause les plans élaborés conformément à l'article 26 du décret du 14 mars 1986 ainsi que la légalité des permis de construire délivrés sur le fondement de ces PAZ.

Le législateur intervint pour résoudre la question et l'article 2 de la loi n° 89-550 du 2 août 1989 introduisit un nouvel article L. 311-7. Ce texte prévoit que les articles L. 311-1 et suivants dans leur rédaction issue de la loi du 18 juillet 1985 sont, quelle que soit l'autorité qui a prononcé la création des ZAC intéressées et la date de cette création, entrés en vigueur dans les conditions définies par l'article 26 du décret du 14 mars 1986. Le deuxième alinéa valide les actes réglementaires et non réglementaires relatifs aux ZAC en tant qu'ils ont été pris dans les conditions et par les autorités définies audit article 26. Le troisième alinéa valide en outre les actes réglementaires et non réglementaires pris sur le fondement des actes précédemment validés.

En conséquence, le moyen tiré de l'illégalité de l'article 26 du décret du 14 mars 1986 ou de la limitation de son champ d'application aux seules ZAC créées avant le 1er avril 1986 ne pouvait plus être invoqué devant le juge, ni directement, ni par voie d'exception¹⁷⁸.

L'article L. 311-7 a été appliqué en 1992¹⁷⁹ par le Conseil d'Etat, qui a censuré le jugement du tribunal de Nice susmentionné en considérant que le préfet était compétent pour approuver le PAZ, dès lors que le conseil municipal avait approuvé le projet de PAZ et demandé sa mise à l'enquête avant le 1er avril 1986. Plus récemment, le Conseil d'Etat a rappelé qu'avant le 1er avril 1986, le préfet était compétent pour prononcer la création d'une ZAC sur demande de la commune et en approuver le plan d'aménagement¹⁸⁰.

2) Les conséquences de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du plan d'occupation des sols

¹⁷⁸V. Circ. 89-45 du 8 août 1989, *Le Moniteur* 18/08/89.

¹⁷⁹CE 11 mars 1992, Min. Equipement et logement et Ville de Cannes, p. 1382, *RDI* 92 p.311, *Quot. jur.* 9/02/93 p. 4

¹⁸⁰CE 4 avril 1997, Société Art et Construction, *GP* 97, Pan. dr. adm. p. 187, Lex. 116353.

Les conséquences de l'annulation d'un plan d'occupation des sols sur la compétence de la commune pour créer une ZAC peuvent différer selon que l'on se place avant ou après l'intervention de la loi n° 94-112 du 9 février 1994, dite "loi Bosson".

a) Avant la loi Bosson du 9 février 1994

Les conséquences de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du plan d'occupation des sols étaient particulièrement graves pour les ZAC, puisque la commune ne demeurait compétente que si elle pouvait appliquer un plan antérieur. Sinon, son incompétence entraînait l'annulation de l'acte de création et du PAZ.

Ainsi, aux termes des arrêts "Association des amis de Saint-Palais-sur-mer" des 14 juin et 25 novembre 1991¹⁸¹, le Conseil d'Etat considéra que l'annulation du POS approuvé le 28 mai 1984 n'avait pas pour effet de faire réapparaître le POS antérieur publié et d'opérer le transfert de compétences, car un POS rendu public ne suffit pas au transfert et le POS rendu public avait lui-même été annulé. Le POS approuvé initial ne pouvait lui non plus recevoir application, de telle sorte qu'à la date à laquelle avait été prise la délibération créant la ZAC, la commune n'était pas dotée d'un POS approuvé et le conseil municipal n'avait pas compétence pour décider de la création d'une ZAC et en délimiter le périmètre. L'annulation de la délibération de création entraîna par voie de conséquence l'annulation de la délibération du même jour approuvant le PAZ.

La compétence d'approbation du PAZ était de la même façon "enlevée" au conseil municipal en cas d'annulation d'un POS révisé. Le POS révisé de la commune d'Antibes avait ainsi été annulé par le Conseil d'Etat en 1992 et cette annulation, eu égard à la date à laquelle elle était intervenue, n'avait pas eu pour effet, selon la Haute Assemblée, de remettre en vigueur un document d'urbanisme antérieur, ce qui avait privé la commune de POS approuvé. Par conséquent, en l'absence d'un tel plan, il appartenait au préfet d'approuver le PAZ¹⁸².

¹⁸¹CE 14 juin 1991, *AJDA* 91 p. 818 Concl. B. Stirn ; *JCP* Ed. G 1991 IV p. 379 ; 25 novembre 1991, p. 408, *PA* 29/04/92 note J. Morand-Deville.

¹⁸²CE 25 mai 1998, Sté d'aménagement d'Antibes-les-Pins et Cne d'Antibes, Lex. 172974, 173065.

b) Après la loi du 9 février 1994

La loi dite "Bosson" du 9 février 1994 a introduit dans le Code de l'urbanisme un article L. 125-5 qui dispose que "l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma directeur, d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu a pour effet de remettre en vigueur le schéma directeur, le plan d'occupation des sols ou le document d'urbanisme en tenant lieu immédiatement antérieur". Ainsi, si le plan antérieur était lui-même légal, l'annulation d'un POS révisé ne devrait plus soulever de problèmes de compétence pour la création des ZAC.

En revanche, si le plan d'occupation des sols antérieur à celui qui a été annulé est lui-même illégal, la commune concernée, dénuée de POS, n'est alors plus compétente pour créer une ZAC, comme dans l'affaire "Saint-Palais sur mer" susmentionnée. En effet, la constatation par la commune de l'illégalité du POS antérieur entraîne l'application des règles générales d'urbanisme (à savoir le Règlement national d'urbanisme et la règle de la constructibilité limitée), en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 125-5 précité.

De plus, le Conseil d'Etat exige que le POS antérieur au POS annulé ait été approuvé : dans l'affaire "Commune du Rayol Canadel", il considéra que le POS rendu public qui avait, en tout état de cause, cessé de produire ses effets à la date d'approbation du PAZ n'avait pu tenir lieu de POS approuvé au sens de l'article L. 311-1, et que par conséquent, le conseil municipal était dépourvu de compétence pour édicter les règlements relatifs aux ZAC litigieuses¹⁸³.

En outre, les dispositions de l'article L. 125-5 du Code de l'urbanisme ne sont pas applicables aux annulations prononcées avant l'entrée en vigueur de la loi, ainsi que l'a indiqué la Cour administrative d'appel de Paris en 1995¹⁸⁴, qui en a déduit que "dans l'hypothèse où la délibération approuvant la révision du plan d'occupation des sols a été annulée par le juge administratif antérieurement à cette entrée en vigueur, la légalité de la décision de création d'une ZAC prise avant cette entrée en vigueur s'apprécie au regard des dispositions du RNU".

La cour administrative d'appel a toutefois invoqué les dispositions de l'article 2 de la loi du 9 février 1994, "éclairées par ses travaux préparatoires", qui "s'opposent à ce que l'on puisse utilement se prévaloir devant le juge de ce que la décision de création de la ZAC, intervenue

¹⁸³CE 3 novembre 1997, Cne du Rayol-Canadel, *RDI* 98 p. 84, Lex. 149410.

antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, n'aurait pas été prise par le préfet du département", de telle sorte que l'acte de création de la ZAC n'était pas entaché d'incompétence. La même cour administrative d'appel a réaffirmé cette solution en 1998¹⁸⁵.

Le problème se pose différemment lorsque la ZAC est achevée, car alors le PAZ s'incorpore au POS et vaut POS partiel. Si le POS est annulé, cette incorporation du PAZ rend au conseil municipal sa compétence pour créer ou modifier des ZAC (sinon, la compétence revient en principe au préfet). Le tribunal administratif de Nice a ainsi considéré que le conseil municipal était compétent pour modifier un PAZ bien que le POS de la commune ait été annulé, dans la mesure où le périmètre de la zone restait couvert, nonobstant l'annulation, par un document d'urbanisme approuvé¹⁸⁶.

L'article 2 de la loi du 9 février 1994 a également validé les actes réglementaires (tels que le PAZ) ou non réglementaires (par exemple l'acte de création ou les permis de construire) "pris sur le fondement du document d'urbanisme antérieur à celui qui a été annulé ou déclaré illégal", c'est-à-dire le POS (en cas d'annulation d'un POS révisé) ou le PAZ (en cas d'annulation d'un PAZ modifié ou nouveau).

B. Les autres vices d'incompétence

Le contentieux des ZAC fait apparaître quelques problèmes de compétence autres que ceux liés à la décentralisation, mais ils sont plutôt rares.

¹⁸⁴CAA Paris, 26 janvier 1995, Association Plessis, p. 1083.

¹⁸⁵CAA Paris, 18 juin 1998, Cne de Clichy-la-Garenne, Lex. 96PA00689.

¹⁸⁶TA Nice 6 juin 1995, Assoc. de défense de Juan-les-Pins et de ses pinèdes, req. 93.3334, 94.2796, 94.2497.

1) Une jurisprudence stricte sur la compétence des établissements publics

L'article R. 311-2 du Code de l'urbanisme prévoit qu'une ZAC est créée "à l'initiative d'une collectivité publique, ou d'un établissement public ayant vocation, de par la loi ou ses statuts, à réaliser ou faire réaliser l'objet de ladite zone." Quant au PAZ, il est approuvé par l'autorité compétente pour créer la zone¹⁸⁷.

La jurisprudence apparaît stricte en ce qui concerne les compétences des établissements publics de coopération intercommunale et exige une mention expresse dans leurs statuts des compétences qui leur sont attribuées. Ainsi le tribunal administratif de Poitiers¹⁸⁸ a-t-il considéré que la mission d'un district étant limitée par les statuts, il n'avait pas reçu compétence pour la réalisation d'une ZAC et ne pouvait donc exercer de plein droit le droit de préemption urbain.

Seule une délégation peut pallier cette absence de mention dans les statuts : selon le Conseil d'Etat¹⁸⁹, la délibération d'un SIVOM (syndicat intercommunal à vocation multiple) approuvant la modification d'un PAZ sera entachée d'incompétence s'il ne ressort pas que la commune lui ait délégué la compétence de création de ZAC, la circonstance que le syndicat a réalisé l'aménagement de la ZAC étant sans incidence sur sa compétence en matière de création. Il en a jugé de même à propos d'un PAZ dont la commune, dotée d'un POS approuvé, était seule compétente pour approuver la modification, dès lors qu'à cette date, en vertu de l'article L. 164-4 du code des communes alors en vigueur, les ZAC n'entraient pas dans la compétence de droit des districts et que la commune n'avait pas délégué cette compétence au district concerné¹⁹⁰.

Les conditions imposées aux établissements publics ne s'appliquent évidemment pas aux collectivités publiques. Ainsi en est-il du principe de spécialité de la vocation prévu par l'article R. 311-2, qui ne peut être invoqué pour soutenir qu'une commune n'aurait pas vocation à faire réaliser une ZAC¹⁹¹.

¹⁸⁷Article L. 311-4 du Code de l'urbanisme.

¹⁸⁸TA Poitiers 5 juillet 1991, Pierre Dessendier c/ district de Poitiers, *JCP G* n° 6 p.29 IV n°21790 note Debouy.

¹⁸⁹CE 18 décembre 1991, SIVOM de Ste Geneviève des Bois, Fleury-Mérogis et St Michel sur Orge, p.450.

¹⁹⁰CE 30 décembre 1996, Assoc. de défense contre la Rocade Ouest, Lex. 140232.

¹⁹¹CE 13 mars 1992, Cne de Savenay, *Quot. jur.* 9/02/93 p.6.

2) La compétence d'élaboration du PAZ

L'article L. 311-4 indique que le PAZ est élaboré par la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone. Ladite personne publique est autorisée, en vertu de l'article L. 300-4, à confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement à toute personne publique ou privée y ayant vocation. Le tribunal administratif de Paris a fait une application stricte de ce dernier texte en décidant qu'une ville ne pouvait légalement confier à une société le soin d'élaborer le PAZ si elle n'avait passé avec cette dernière aucune convention pour l'étude et la réalisation de la ZAC¹⁹².

3) Les règles de compétence en dehors de la réglementation propre aux ZAC

D'autres vices d'incompétence, en dehors de la réglementation propre aux ZAC, sont invoqués à l'encontre des principaux actes de la procédure de ZAC. Le Code des communes doit être respecté : sur le fondement de l'article L. 121-15, une séance à huis clos doit être décidée par le conseil municipal et non par le maire seul, sinon la délibération sur le périmètre de la ZAC est entachée d'illégalité. Par assimilation à un vice de compétence, une déclaration d'utilité publique est viciée si elle a fait l'objet d'un simple arrêté préfectoral alors qu'elle nécessitait l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat.

§2 La forme : des obligations variables selon les actes

Une motivation insuffisante ou l'absence de contreseings sont les principaux vices de forme invoqués par les requérants à l'encontre des ZAC. On peut y ajouter l'absence de justification, dans le rapport de présentation du PAZ, de sa compatibilité avec le schéma directeur. Précisons par ailleurs que l'illégalité pour vice de forme d'un PAZ ou d'un acte créant une ZAC ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à

¹⁹²TA Paris, 2 juin 1994, Préfet du Val-de-Marne c/ Ville de Vincennes, *Quot. jur.* 28/07/94 p.9, note Morand-Deville : en raison sans doute de l'appartenance à la SNCF des terrains sur lesquels devaient être réalisées la ZAC, la ville de Vincennes avait cru pouvoir se décharger de ses compétences sur la filiale immobilière, société privée, de la SNCF : la SCETA.

compter de leur prise d'effet, en vertu de l'article L. 600-1. Cette règle ne s'applique toutefois pas en cas d'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques¹⁹³.

A. La motivation

Les contraintes de motivation varient selon que l'on considère l'acte de création ou le PAZ et sont liées à leur nature, mais suscitent peu de litiges.

1) La motivation de l'acte de création

Aux termes de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs, "les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent". Le Conseil d'Etat indiqua que l'acte de création n'a pas à être motivé en vertu de ces dispositions, dès lors que l'acte créant une ZAC ne constitue pas une décision individuelle défavorable¹⁹⁴.

Il n'a pas non plus à être motivé selon les modalités prévues par la circulaire du Premier ministre du 31 août 1979¹⁹⁵, que le tribunal administratif de Marseille, dans le jugement annulé par le Conseil d'Etat dans la même affaire¹⁹⁶, avait invoquée en se fondant sur l'article 1er du décret 83-1025 du 28 novembre 1983, qui permet à tout intéressé de se prévaloir à l'encontre de l'administration des circulaires publiées dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois et règlements. Le Conseil d'Etat répondit que la circulaire du 31 août 1979 n'imposait aucune obligation de motiver les décisions créant des ZAC, de telle sorte que l'article 1er du décret de 1983 ne pouvait être

¹⁹³Article L. 600-1, dernier alinéa.

¹⁹⁴CE 25 septembre 1992 Ministre de l'équipement c/ Mmes Bernardi et Alonso, Lex. N° 95.458.

¹⁹⁵Ladite circulaire (paragraphe C, 2°, g) prévoit que doivent être motivées les "décisions non réglementaires qui, dans un espace déterminé, ont pour effet, direct ou non, de porter atteinte à l'existence ou à l'étendue du droit de propriété ou d'en restreindre l'exercice. Sont notamment concernées (...) la création de certaines zones comportant un régime particulier en matière d'urbanisme (...)".

¹⁹⁶TA Marseille 11 décembre 1987, Mme Bernardi, p.494, *PA* 14 octobre 88 p.7, *RDI* 88 p.287 : annulation d'un arrêté de création qui était seulement motivé par "la nécessité d'accroître le parc de logements de la commune", considération qui, selon le tribunal administratif, n'a pu tenir lieu de la motivation exigée par la circulaire, étant de caractère général, sans précision sur les éléments de faits à la base de la décision. En outre, la circulaire de 1979 dispensait la décision de l'énoncé des motifs lorsque les intéressés avaient accès au dossier et que la décision visait le document qui, après l'achèvement des procédures préparatoires, comportait cette motivation et figurait au dossier. Mais l'arrêté attaqué ne visait pas un tel document et ni le rapport de présentation, ni l'étude d'impact ne répondaient à ces conditions et ne pouvaient contenir la motivation exigée.

utilement invoqué pour soutenir que l'administration était tenue, par application de la circulaire, de motiver l'arrêté attaqué. C'était donc à tort que le tribunal administratif de Marseille avait annulé un arrêté créant une ZAC pour défaut de motivation.

2) La motivation de la délibération approuvant le PAZ

L'acte d'approbation du PAZ n'étant ni une décision individuelle soumise à la loi du 11 juillet 1979, ni une décision "non réglementaire" de la nature de celles visées par la circulaire de 1979 précitée, le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'a pas à être assorti d'une motivation¹⁹⁷.

Toutefois, il est une circonstance dans laquelle la délibération approuvant le PAZ doit énoncer des motifs, celle dans laquelle le conseil municipal ne se conforme pas aux réserves du commissaire-enquêteur. Le fondement en est l'article R. 311-12 qui renvoie lui-même aux articles R. 11-14-1 et suivants du Code de l'expropriation pour définir les formes de l'enquête publique à laquelle est soumis le projet de PAZ. Or l'article R. 11-14-14 du Code de l'expropriation prévoit que si les conclusions du commissaire-enquêteur sont défavorables à l'adoption du projet, le conseil municipal est appelé à émettre son avis par une délibération motivée. Le Conseil d'Etat en déduit que "dans le cas où la création d'une ZAC ressortit à la compétence du conseil municipal, la délibération approuvant le PAZ doit énoncer les motifs par lesquels le conseil municipal n'a pas cru devoir se conformer aux réserves exprimées par le commissaire-enquêteur" et conclut à l'illégalité d'une délibération ne comportant pas de tels motifs¹⁹⁸. Cette solution a été interprétée par une partie de la doctrine comme conférant des conséquences administratives à l'avis du commissaire-enquêteur en droit de l'urbanisme (ce dont il était dépourvu auparavant, à la différence des solutions du droit de l'expropriation), par le détour du Code de l'expropriation.

B. Les contreseings ministériels

¹⁹⁷CE 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ M. Parent, p.340, *DA* 94 n°63, *AJDA* 93 p.856 et 893, *RFDA* 94 p.583.

¹⁹⁸CE 28 juillet 1993, Ville de Bois-Colombes, Lex.140.221, rédigé de façon erronée : l'acte de création est considéré comme illégal faute de motivation, ce qui entraîne par voie de conséquence l'annulation de la délibération approuvant le PAZ (alors que l'arrêt impose l'obligation de motivation à cette dernière délibération et non à l'acte de création).

Les règles relatives à l'exigence des contreseings ministériels étant appliquées de manière très stricte en général, les requérants ont tendance à invoquer l'absence de certains contreseings à l'encontre de décrets créant des ZAC ou de déclarations d'utilité publique. Mais il a été jugé que les contreseings des ministres de l'agriculture, de la culture, de l'industrie et de l'environnement n'étaient pas nécessaires au bas de ces actes¹⁹⁹.

C. Le rapport de présentation du PAZ²⁰⁰

Le juge administratif contrôle la présence dans le rapport de présentation des différents éléments requis par l'article R. 311-10-1, et vérifie par exemple qu'il comporte une analyse des perspectives de développement économique et démographique de la commune et prend en compte les préoccupations d'environnement²⁰¹. Mais il ne fait pas preuve de sévérité : dès lors que l'élargissement d'une voie est déjà prévu en emplacement réservé par le POS, et que les auteurs du PAZ ont jugé suffisants les équipements publics existants, l'absence formelle, dans le rapport de présentation, du programme des équipements publics à réaliser dans la zone, n'est pas de nature à entacher, dans une espèce jugée par le Conseil d'Etat, la régularité de la composition du dossier du PAZ²⁰². De plus, ce rapport répondait aux exigences du Code de l'urbanisme dès lors qu'il présentait les objectifs de l'opération en fonction de l'historique du développement du secteur intéressé, de l'évolution démographique et de la situation des activités économiques, rappelait les orientations du SDRIF et analysait le programme envisagé.

Le juge vérifie également que le rapport de présentation justifie de la compatibilité des PAZ avec les schémas directeurs. L'article R. 311-10-1 du Code de l'urbanisme prévoit en effet que le rapport de présentation "justifie de la compatibilité des dispositions figurant dans le plan d'aménagement de zone avec celles du schéma directeur ou du schéma de secteur, s'il en existe un". Le juge sanctionne l'omission de cette règle formelle, irrégularité substantielle qui peut

¹⁹⁹CE 7 juillet 1982, Mme Vanderbeke, *PA* 25/01/85 p. 13 ; 25 mai 1983, Assoc. pour la sauvegarde de la ville d'Enghien-les-Bains, *PA* 23/01/85 p. 13.

²⁰⁰V. E. Le Cornec, "Rapport de présentation et légalité des documents d'urbanisme", *RFDA* 98 p.390

²⁰¹CAA Paris, 18 juin 1998, Cne d'Antony, Lex. 96P01217.

²⁰²CE 20 mars 1998, Comité de défense de l'environnement à Colombes, Lex. 167887.

conduire à l'annulation du PAZ²⁰³, sans que soit prise en compte l'existence d'un doute sérieux quant à la compatibilité au fond du PAZ avec le schéma directeur. Il ne semble toutefois pas faire preuve d'un formalisme excessif : interprétées *a contrario*, ses décisions permettent de considérer qu'il peut être justifié de la compatibilité du PAZ avec le schéma directeur dans un "autre document versé au dossier" (autre que le rapport de présentation).

§3 Une procédure complexe, source de contentieux

La concertation et l'étude d'impact constituent les principaux aspects procéduraux de la création d'une ZAC qui suscitent des litiges. Dans la phase de réalisation des ZAC, l'étape de la procédure à l'origine du contentieux le plus important est sans doute l'enquête publique sur le projet de PAZ et la déclaration d'utilité publique (DUP). Précisons néanmoins que l'illégalité pour vice de procédure d'un PAZ ou d'un acte créant une ZAC ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à compter de leur prise d'effet, en vertu de l'article L. 600-1.

A. L'examen par le juge de la procédure de création

L'essentiel du contentieux relatif à la procédure de création porte sur la phase de concertation et sur l'étude d'impact.

1) La concertation, une formalité substantielle mais interprétée de façon nuancée par la jurisprudence

Divers traits contradictoires caractérisent ce contentieux. D'une part, la concertation est une mine de recours juridictionnels. D'autre part, selon une partie de la doctrine²⁰⁴, "utilisée judicieusement, la concertation est un facteur de prévention du contentieux administratif relatif à l'aménagement".

En outre, le juge administratif se montre tolérant à l'égard des omissions sans incidence sur la régularité de la procédure. On n'attend pas de la concertation qu'elle donne des indications

²⁰³CE 19 février 1993, M. Bertrand, Lex. 96.703 ; 29 novembre 1996, Assoc. de défense du bourg de Meyzieu, DA fév. 97 n° 82, note Denis Piveteau, GP 98 Pan. Dr. adm. p. 68 n° 24.

²⁰⁴Ch. Huglo et I. Cassin, " La concertation en matière d'aménagement", Les Petites Affiches, 18/03/94, p. 9.

détaillées sur la teneur d'une opération qui n'est qu'à l'état d'avant-projet, mais des informations suffisamment pertinentes pour permettre au public de réagir, émettre des vœux, propositions d'amendement et mises en garde. En cela, les solutions jurisprudentielles relatives aux ZAC ne sont pas originales par rapport au droit commun.

L'essentiel des difficultés tient au contenu et aux modalités de la concertation²⁰⁵, et si elle constitue bien une formalité substantielle susceptible d'entraîner des annulations, le contrôle juridictionnel dont elle est l'objet se caractérise par le pragmatisme et les immunités (notamment celles instaurées par la loi Bosson du 9 février 1994).

a) Le contrôle souple d'une obligation peu réglementée

α) Les imprécisions des textes, sources de contentieux

Les textes fournissent peu de précisions sur le concept de concertation et ses modalités : l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme prévoit seulement que "le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (...) avant : (...)

b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté. (...)

A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public."

Il ressort de ces dispositions que les seules contraintes sont d'ordre procédural et que les objectifs et les modalités de la concertation sont laissés à la discrétion, voire à l'arbitraire, du conseil municipal. Une telle imprécision favorise le développement du contentieux et impose à la jurisprudence de la pallier. Celle-ci a ainsi été amenée à préciser le moment d'intervention de la concertation et la portée des quatre étapes de la procédure : la délibération

²⁰⁵L'entrée en vigueur de cette obligation n'a suscité de difficultés que devant le TA de Marseille, 7 mai 1987 Association de défense des sites d'Entremont : l'obligation de concertation était entrée en vigueur lors de la promulgation de la loi du 18 juillet 1985 et le tribunal a en conséquence annulé un arrêté de création-réalisation pour défaut de concertation, alors que l'enquête publique était achevée antérieurement à la promulgation de la loi. Dans la même affaire, le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur ce point.

sur les modalités de la concertation, son exécution, la délibération sur son bilan et l'arrêt du projet définitif²⁰⁶.

Mais elle l'a fait de façon nuancée et prudente, le Conseil d'Etat se montrant moins formaliste que les tribunaux administratifs. Cette souplesse reçoit l'approbation d'une partie de la doctrine : selon Maîtres Huglo et Cassin (V. l'article précité), elle est conforme à la volonté du législateur, qui n'a fixé que le principe de la concertation et non précisément les modalités de sa mise en œuvre.

β) La sanction des concertations insuffisantes ou irrégulières

Le moment de la concertation a suscité plusieurs contentieux. En effet, elle doit intervenir préalablement à l'opération d'aménagement et à l'arrêt du projet, mais non avant tout commencement d'élaboration du projet, et se prolonger pendant toute la période de réflexions préalables²⁰⁷.

L'existence et la régularité de la délibération sur les modalités de la concertation sont contrôlées. Le déroulement de la concertation doit avoir été préalablement planifié²⁰⁸, et être conforme à ce qui a été annoncé, conformité qui est appréciée moins sévèrement par le Conseil d'Etat (v. γ) ci-après) que par les tribunaux administratifs, qui exercent parfois un contrôle très strict de la conformité entre les modalités annoncées et le déroulement effectif de la concertation, et sanctionnent toute discordance entre les deux²⁰⁹.

Les règles procédurales doivent également être respectées, et la liberté de choix laissée au maire est sanctionnée. Ainsi, dès lors que la commission constituée pour la concertation est un élément non détachable de la concertation, en laissant le soin au maire de désigner ses membres sans autrement définir les catégories appelées à y être représentées, un conseil

²⁰⁶V. Denis Piveteau, "Décision de principe, décision préparatoire, décision faisant grief au regard de la concertation en matière d'urbanisme", Concl. sur CE 6 mai 1996, Assoc. "Aquitaine Alternative", *RFDA* 1997 p. 711.

²⁰⁷TA Versailles, 25 mai 1993, Comité de défense du Parc c/ Cne de Houilles ; TA Nice, 3 décembre 1992, Lefèvre, PA 18/03/94, p. 9.

²⁰⁸CE 10 décembre 1993, Assoc. pour l'aménagement de la ZAC Dupleix, p. 360, *D.* 94 Somm. comm. p.107 ; 4 janvier 1995, ville de Paris, Lex.117.761.

²⁰⁹TA Versailles, 25 mai 1993, Comité de défense du Parc c/ Cne de Houilles cité par Ch. Huglo et I. Cassin dans l'article précité.

municipal a méconnu l'article L. 300-2²¹⁰. Il en va de même lorsque le maire a la liberté de décider des modalités de la concertation autres que les réunions publiques²¹¹. Par ailleurs, faute de convocation régulière des conseillers municipaux, la délibération décidant l'ouverture de la concertation et décidant de ses modalités est entachée d'illégalité. Si la note de synthèse prévue par l'article L. 121-10 du Code des communes dans sa rédaction issue de la loi 92-125 du 6 février 1992 a bien accompagné la convocation, mais que le projet de délibération soumis aux conseillers municipaux lors de la réunion est substantiellement différent, cette modification ne leur a pas permis d'être informés préalablement sur le contenu exact du projet et a été de nature à les priver de leur droit à l'information leur permettant de remplir normalement leur mandat²¹². En l'espèce, la modification du projet de délibération changeait complètement la consistance de la ZAC projetée, puisqu'elle ajoutait des perspectives importantes d'extension des surfaces commerciales.

Bien que la loi n'ait fixé aucun minimum, la jurisprudence contrôle le caractère suffisant et la durée de la concertation telle qu'elle a été réalisée. L'acte de création méconnaît l'article L. 300-2 et est illégal, par exemple, en raison de la brièveté de la concertation. La diffusion par la commune d'une information auprès des habitants par affichage en mairie, la publication d'un avis dans le bulletin municipal et l'ouverture pendant un mois d'un registre destiné à recevoir les avis et observations peuvent être considérés comme ne constituant pas la concertation prévue à l'article L. 300-2. Mais cette sévérité semble surtout le fait de tribunaux administratifs²¹³ et paraît liée à l'importance du projet considéré. En effet, une forme de proportionnalité est exigée entre les modalités de la concertation d'une part, la taille de l'opération et le nombre d'habitants concernés d'autre part : les modalités choisies doivent être suffisantes pour permettre l'association de personnes intéressées pendant la durée d'élaboration du projet. Le juge tient compte des caractéristiques du projet et de son éventuel caractère sensible du fait de l'opposition de la population.

²¹⁰C.E. 24 mai 1995, Ville de Meudon, *JCP* Ed G 95 IV, 1779, Ed N 1996, II p.684 note M.-C. Rouault, *RDI* 96 p.60.

²¹¹CE 17 juin 1996, M. Coz, *Lex*.145.471

²¹²TA Nice 27 juin 1996, Assoc. Aquavie-Trinité c/ Cne de La Trinité, *RFDA* 97 p. 1311, *PA* 27/06/97 p. 28 concl. Calderaro.

²¹³TA Nice 23 février 1988, Union des commerçants et artisans de St-Cyr-sur-Mer, p.1076 ; TA Nantes 13 décembre 1990, Epx Kerbriand, *GP* 91, Pan adm p.115, mais censuré par CE 13 mars 1992, Cne de Savenay, *Quot. jur.* 9/02/93 p.6 ; TA Rennes, 23 avril 1993, *GP* 94 I Pan adm p.68.

γ) Le pragmatisme du Conseil d'Etat

L'absence de formalisme excessif dont fait preuve le Conseil d'Etat, qui le conduit rarement à considérer comme insuffisantes les modalités d'une concertation, se manifeste à propos des différents stades de cette procédure.

Dans un grand nombre d'arrêts, le Conseil d'Etat a considéré comme satisfaisant aux exigences de l'article L. 300-2 les modalités de concertation censurées par les tribunaux administratifs, selon lesquelles les habitants avaient été informés du projet par un avis dans le bulletin municipal, leurs observations étant recueillies sur un registre ouvert pendant un mois à la mairie²¹⁴. Les autres modalités fréquemment admises sont l'exposition publique du projet pendant plusieurs mois ou semaines et l'organisation de réunions, qui font l'objet d'un affichage et d'un communiqué dans un quotidien local²¹⁵. De plus, comme les tribunaux administratifs, mais en aboutissant à des solutions souvent plus clémentes, le Conseil d'Etat contrôle la proportionnalité des modalités de la concertation à l'importance du projet.

Bien plus, le Conseil d'Etat a reconnu la régularité de concertations en dépit des insuffisances expressément désignées qui les affectaient : les modalités de la concertation avaient été définies dans deux délibérations différentes²¹⁶, quelques imprécisions étaient contenues dans des documents soumis au public²¹⁷, les réunions supplémentaires prévues n'avaient pas eu lieu²¹⁸. Dans ce dernier cas, le Conseil d'Etat a considéré que les problèmes spécifiques qui devaient faire l'objet de ces réunions supplémentaires avaient été examinés au cours des premières réunions et que dans ces conditions, l'absence de réunions supplémentaires sur ces points était indifférente. Mais ces lacunes paraissent mineures et ne portaient pas atteinte aux droits des personnes concernées au titre de la concertation.

²¹⁴CE 13 mars 1992, Cne de Savenay, *Quot. jur.* 9/02/93 p.6, censurant TA Nantes, 13 décembre 1990, Cne de Savenay (précité), et critiqué pour son laconisme (absence d'allusion à une délibération sur le bilan de la concertation) par Jacqueline Morand-Deville dans "La procédure de création de la ZAC", *Droit et Ville* n° 36 p.9.

²¹⁵CE 11 janvier 1991, Epx Leroy : une exposition publique du 21 novembre au 4 décembre est suffisante ; 24 février 1993 M. Roncari, SI du domaine de Billy, Lex.116.219 ; 28 juillet 1993, Ministre Equipement c/ Perrin, Lex.130.566 ; 4 janvier 1995, ville de Paris, Lex.117.761 ; 3 septembre 1997, Lamy, *RDI* 98 p. 84.

²¹⁶CE 17 juin 1991, Alain Garcia, *PA* 4 novembre 91 p.16 : les deux délibérations portaient sur les deux phases d'un même projet (les deux ZAC, initialement distinctes, ayant été réunies au cours des études).

²¹⁷CE 10 mai 1996, Comité d'intérêt local de Saint-Romain, Lex. 148.733.

²¹⁸CE 10 décembre 1993, Assoc. pour l'aménagement de la ZAC Dupleix, p. 360, *D.* 94 Somm. comm. p.107.

De même, le Conseil d'Etat ne requiert pas une application rigoureuse de la disposition de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme qui impose que la concertation s'étende "pendant toute la durée de l'élaboration du projet" : quinze jours ou trois semaines peuvent être jugés suffisants²¹⁹.

L'existence de la délibération du conseil municipal sur le bilan de la concertation est contrôlée, mais, là encore, le Conseil d'Etat ne fait pas preuve d'un formalisme excessif : il suffit que le procès-verbal de la séance du conseil municipal mentionne que le maire a établi le bilan de la concertation, après qu'il a informé les membres du conseil municipal au cours d'une réunion de travail spécialement convoquée à cet effet²²⁰. La circonstance que le bilan de la concertation n'aurait pas repris dans le détail les critiques émises contre le projet est sans incidence²²¹.

La modification du projet après la réalisation de la concertation est sans incidence dès lors qu'elle n'est pas substantielle. Le Conseil d'Etat a posé la condition tenant à l'absence de caractère substantiel des modifications, lesquelles ne doivent affecter ni la nature, ni les options essentielles de l'opération d'aménagement envisagée²²². A propos de l'arrêt du projet définitif par l'assemblée délibérante, la cour administrative d'appel de Paris a suivi cette indulgence : si le projet retenu présente par rapport au projet soumis à concertation quelques différences, celles-ci ne sauraient justifier la reprise de la concertation²²³. En effet, l'article L. 300-2 n'a pas pour effet d'interdire à la commune ayant mis en œuvre la procédure de concertation d'apporter postérieurement à celle-ci des modifications aux documents sur la base desquels la concertation a été conduite, "dès lors que celles-ci ne dénaturent pas le projet". Le texte ne lui impose pas non plus de les présenter lors d'une ultime réunion d'information avant que le conseil municipal n'en délibère. Dans le même sens, dans une affaire jugée en 1997²²⁴, le Conseil d'Etat a estimé que si la concertation n'a fait état d'aucun projet d'exonération de la

²¹⁹CE 5 octobre 1990 Assoc. de défense des propriétaires, commerçants, industriels et occupants et de participation des propriétaires des secteurs n° 9 des ZAD Levallois, p.1035 et 1050, *DA* 90 n° 564 ; 24 février 1993, M. Roncari, *SI* du domaine de Billy, *Lex*.116.219.

²²⁰CE 24 février 1993, M. Roncari, *SI* du domaine de Billy, *Lex*.116.219.

²²¹CAA Paris, 6 avril 1995, Assoc. Sucy Plus, *DA* 95 n° 473.

²²²CE 18 mars 1994, Copropriété "Le Melchior", *RDI* juil-sept 94 p.435.

²²³CAA Paris, 6 avril 1995, Assoc. Sucy Plus, *DA* 95 n° 473.

²²⁴CE 3 septembre 1997, Lamy, *RDI* 98 p. 84.

TLE d'une partie des constructions de la ZAC, cette modification du projet, qui n'en modifie pas l'économie générale, n'était pas en l'espèce de nature à vicier la procédure de concertation, faute d'avoir été portée à la connaissance du public lors des réunions.

Un parallèle peut être ici établi avec l'élaboration des plans d'occupation des sols : le projet de plan arrêté peut être modifié pour tenir compte des avis des personnes publiques associées et des suggestions émises à la suite de son adoption, et il peut l'être encore après l'enquête publique, à condition dans ce dernier cas que les modifications envisagées ne remettent pas en cause l'économie générale du plan soumis à l'enquête²²⁵.

L'absence de formalisme manifestée par le Conseil d'Etat en ce qui concerne la concertation a conduit Maîtres Huglo et Cassin (v. l'article précité) à se demander si le faible succès des tentatives d'extension jurisprudentielle (par les tribunaux administratifs) des exigences relatives aux modalités de la concertation ne résultait pas "d'une volonté du Conseil d'Etat de rendre l'examen du contentieux de la concertation dépourvu de tout aspect autre que formaliste".

b) Les conséquences des irrégularités d'une concertation

α) Les actes susceptibles d'annulation

L'irrégularité de la concertation a d'importantes conséquences, puisqu'elle affecte des actes autres que les délibérations relatives à la concertation elle-même.

Les actes susceptibles d'être annulés du fait de la méconnaissance de l'article L. 300-2 sont nombreux : non seulement l'acte de création, mais également des délibérations émettant un avis favorable à la création, approuvant le dossier de création ou de réalisation, ou arrêtant le projet de PAZ, et le PAZ lui-même²²⁶. En effet, en application de la théorie des opérations complexes (évoquées plus loin au Chapitre 3), comme l'illégalité de l'acte de création (qui peut elle-même découler d'une méconnaissance de l'article L. 300-2), peut être invoquée à

²²⁵V. J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, n° 487 et 491.

²²⁶Toutefois, la circonstance que les auteurs du PAZ n'auraient pas tenu compte des observations présentées au cours de la concertation est sans influence sur la légalité de la délibération approuvant le PAZ : CE 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ M. Parent, p.340, *DA* 94 n°63, *AJDA* 93 p.856 et 893, *RFDA* 94 p.583, Concl Bonichot.

l'appui d'un recours contre le PAZ les irrégularités affectant la concertation ou son absence même.

Toutefois, ces considérations peuvent se heurter, en ce qui concerne la délibération ouvrant la concertation, à l'évolution jurisprudentielle relative aux mesures préparatoires (v. Chapitre 1, Section 2, § 1, 2). Cette délibération peut en effet être considérée comme un acte préparatoire, partie de la procédure de création de la ZAC, insusceptible en soi de recours. L'irrecevabilité de ces moyens ne ferait que s'ajouter aux "immunités contentieuses" applicables aux concertations irrégulières.

β) Les immunités contentieuses

En application du deuxième alinéa de l'article L. 300-2, les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du fait des défauts de la concertation. Mais la portée de cette disposition doit être atténuée. Tant selon l'administration²²⁷ que selon Maîtres Huglo et Cassin²²⁸, cette immunité ne doit pas être étendue à l'hypothèse où aucune délibération relative à la concertation ne serait intervenue, et où par conséquent la commune n'aurait organisé aucune information ni aucune concertation.

En outre, ils s'accordent à estimer, avec le professeur F. Bouyssou (dans ses commentaires sur cette disposition²²⁹), que l'annulation de ces autorisations est encourue en présence d'un vice affectant la concertation, si le juge est saisi par voie d'action et non par voie d'exception. En effet, si un PAZ est annulé par voie d'action pour une insuffisance de la concertation affectant la légalité de l'acte de création, il en résultera l'annulation par voie de conséquence des permis de construire dont la délivrance est permise par le PAZ et qui auraient fait l'objet de recours distincts. En revanche, dès lors que l'illégalité d'un PAZ constaté uniquement par voie d'exception ne se communiquerait au permis de construire qu'au cas où cette illégalité affecterait une disposition ayant pour objet de rendre possible l'octroi du permis de construire, les insuffisances et irrégularités de la procédure de concertation ne sauraient être invoquées par voie d'exception. Cette distinction entre deux types de liens qui uniraient le PAZ et le

²²⁷Le *Guide des zones d'aménagement concerté*, Ministère de l'Équipement, La Documentation française, 1989 p. 73.

²²⁸V. l'article précité.

²²⁹*Code de l'urbanisme* Litec.

permis de construire, selon qu'on agit par voie d'action ou d'exception, paraît toutefois artificielle et ne semble pas avoir été confirmée par le Conseil d'Etat (v. Chapitre 3).

Par ailleurs, l'article L. 600-1 (qui résulte de la loi Bosson du 9 février 1994) a apporté une autre limite déterminante à la possibilité d'invoquer les irrégularités d'une concertation à l'encontre des actes subséquents, puisqu'une illégalité pour vice de forme ou de procédure ne peut être invoquée par voie d'exception contre un PAZ ou un acte créant une ZAC après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.

Au demeurant, comme l'ont fait remarquer Maîtres Huglo et Cassin, si la sanction contentieuse d'une concertation insuffisante ou irrégulière paraît, comme nous l'avons vu, assez faible, et que les résultats de la concertation sont dénués de valeur juridique, la sanction la plus efficace qui demeure est d'ordre politique : l'association qui n'a pu faire entendre son point de vue dans le cadre de la procédure de concertation sera incitée à former des recours contentieux devant les tribunaux administratifs contre tout acte de la procédure de ZAC.

L'insuffisance de l'étude d'impact peut être invoquée à l'appui d'un tel recours à l'encontre de l'acte de création. Mais, comme en matière de concertation, le juge administratif fait preuve de pragmatisme, voire d'indulgence dans son contrôle du caractère suffisant de cette étude.

2) Le pragmatisme du juge en matière d'étude d'impact

L'étude d'impact cristallise traditionnellement les contestations de requérants qui y voient souvent un biais pour contester l'opération. Elle est l'objet du principal contentieux relatif au rapport de présentation du dossier de création²³⁰. Il est en effet rare que le contenu de ce rapport, en ce qui concerne l'objet et la justification de l'opération et les raisons pour lesquelles le projet a été retenu, soit contesté et considéré comme insuffisant au regard de l'article R. 311-3 du Code de l'urbanisme. On peut seulement relever la censure d'un rapport de présentation ne contenant pas de précisions suffisantes sur les aménagements projetés²³¹. L'insuffisance des équipements publics mentionnés dans ce rapport est inopérante à l'appui

²³⁰L'étude d'impact est prévue par l'article R. 311-3 qui dispose que "ce rapport comprend l'étude d'impact définie à l'article 2 du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977, sauf dans le cas prévu au dernier alinéa de l'article L. 311-4" (c'est-à-dire lorsque le POS est maintenu).

d'un recours contre l'acte de création, l'établissement du programme des équipements publics ne concernant que la phase de réalisation²³². Les contentieux relatifs à la dispense d'étude d'impact dont bénéficient le PAZ et le dossier d'enquête préalable à la DUP sont examinés plus loin en B., 2) et D., 1), c) respectivement.

L'étude d'impact constitue un document qui, par lui-même, ne fait pas grief et n'est pas susceptible d'être directement déféré au juge administratif. Sa légalité n'est discutée qu'à l'occasion d'une contestation visant par voie d'action ou d'exception la décision de création de la ZAC. L'insuffisance ou l'absence d'étude d'impact constitue un moyen de légalité externe, qui ne peut par conséquent fonder une exception d'illégalité de l'acte de création au-delà d'un délai de 6 mois à compter de la date à laquelle il est devenu exécutoire, en vertu de l'article L. 600-1. L'absence d'étude d'impact ne bénéficie pas de la même exception à cette règle que l'absence de rapport de présentation.

La difficulté de l'élaboration de l'étude d'impact tient au fait qu'elle intervient en amont de la conception du PAZ, à un moment où la configuration de la ZAC n'est pas définitivement fixée (si ce n'est en cas de recours à la procédure de création-réalisation), de telle sorte que les aménageurs sont tentés de se contenter d'indications sommaires sur les effets de l'opération sur l'environnement et sur les remèdes prévus.

Le juge limite l'essentiel de son contrôle à la procédure et le fait principalement porter sur le respect du contenu formel de l'étude d'impact, tel qu'il est fixé à l'article 2 du décret du 12 octobre 1977 modifié. En effet, selon Franck Steichen²³³, "il n'a pas la possibilité, sauf exception, de s'assurer les services d'un expert capable de porter une critique exhaustive et globale sur l'étude d'impact". L'importance de l'étude d'impact et le degré d'analyse requis sont appréciés au cas par cas et doivent être proportionnels à l'importance du projet et des nuisances qui peuvent en résulter.

a) La sanction des études d'impact insuffisantes

²³¹TA Versailles 11 décembre 1990 cité par Moreau, *Droit et Ville* 1993 n° 36 p. 40.

²³²CAA Paris 6 avril 1995, Assoc. Sucy Plus c/ Cne de Sucy-en-Brie, p. 1084, DA 95 n° 473.

²³³"Le contrôle du juge en matière de zone d'aménagement concerté", *RFDA* 96 p. 1202.

La sanction des insuffisances de l'étude d'impact est grave, puisqu'elles entraînent l'annulation de l'acte de création et que cette illégalité se communique à l'arrêté approuvant le PAZ²³⁴.

Rarement, mais cela s'est déjà produit, le juge est amené à sanctionner une véritable absence d'étude d'impact : s'il n'est pas établi que le rapport de présentation ni aucun autre document du dossier de création a comporté l'étude d'impact exigée, il en résulte que sans qu'il soit besoin de rechercher si le rapport de présentation satisfait sur les autres points aux prescriptions de l'article R. 311-3, l'acte de création est intervenu à la suite d'une procédure irrégulière²³⁵.

Plus souvent, ce sont seulement des "insuffisances" de l'étude d'impact qui sont sanctionnées. A cet égard, une partie de la doctrine a cru déceler un intérêt nouveau du Conseil d'Etat pour l'étude d'impact à partir de 1990, à la suite des arrêts "Ministre de l'urbanisme et du logement contre association "Vannes-Initiatives-Espace" et "Ville d'Evreux"²³⁶. Le professeur Fernand Bouyssou²³⁷ écrivait ainsi en 1993 "qu'alors que sur le fond, le juge administratif ne contrôle guère le bien-fondé des opérations d'urbanisme, il compense dans une large mesure cette lacune par l'exigence procédurale d'une étude d'impact suffisante" et indiquait que la même évolution jurisprudentielle pouvait être constatée en matière de lotissements. "C'est donc sur la façon dont l'administration justifie qu'elle a pris en compte ces préoccupations qu'il renforce son contrôle."²³⁸ Ainsi, dans l'affaire "Ministre de l'urbanisme et du logement contre association "Vannes-Initiatives-Espace", le Conseil d'Etat a considéré que le document intitulé "étude d'impact" figurant dans le dossier de création ne comportait qu'une analyse incomplète et sommaire des incidences de l'opération projetée sur l'environnement, indiquait simplement que le projet avait été préféré à un autre s'inscrivant moins bien dans l'environnement, engendrant des nuisances sonores plus importantes et ne participait pas à la restructuration et l'animation du quartier. De plus, le document n'assortissait pas ces affirmations du moindre commencement d'explication, et se bornait à affirmer que le projet serait doté de tous les réseaux et que les rejets liés au chauffage feraient l'objet d'épuration. La Haute Juridiction en a

²³⁴CE 28 juillet 1993, Ville d'Evreux, p.1099, DA 1993, 545.

²³⁵CE 23 mars 1994, Sté Groupe de Recherche et de Construction, DA 1994, n°378, RDI 94 p.734.

²³⁶CE 7 septembre 1990, Min de l'urbanisme et du logement c/ assoc. "Vannes-Initiatives-Espaces, PA 4 novembre 91 p.15, André Holleaux ; 28 juillet 1993, Ville d'Evreux, p.1099, DA 1993, 545.

²³⁷"Le contentieux récent des zones d'aménagement concerté", PA 01/12/93, p.18.

conclu qu' "alors même qu'au stade de la création, il ne serait pas possible d'appréhender dans le détail l'ensemble des problèmes susceptibles d'être posés par les aménagements réalisés, ce document ne satisfait pas aux exigences réglementaires de l'étude d'impact".

Les effets du projet et des travaux sur l'environnement, les mesures envisagées pour réduire les nuisances sont les principaux éléments de l'étude d'impact que le juge contrôle avec rigueur, en tenant compte des circonstances, telles que la situation de l'opération en milieu urbain, l'importance des espaces naturels et agricoles²³⁹, ou les incidences prévisibles du projet (en zone inondable par exemple²⁴⁰).

Il en va de même de l'estimation des dépenses correspondantes, dont l'omission constitue une irrégularité substantielle selon le tribunal administratif de Versailles, et pour laquelle le juge exige, même si une estimation précise est impossible, qu'il soit fait état de ces difficultés et des approximations retenues²⁴¹.

Le contrôle exercé peut être très précis et contenir un examen du parti d'aménagement lui-même : par exemple, le Conseil d'Etat, à propos d'une ZAC en région parisienne, a constaté que l'étude d'impact faisait ressortir, alors que le parc de logements de la commune était gravement déficitaire, l'avantage, du point de vue de l'environnement, du parti d'aménagement retenu par rapport aux solutions alternatives et exposait les mesures concernant notamment la végétation, les circulations, la disposition et l'aspect des constructions prises pour réduire les effets sur l'environnement²⁴².

La jurisprudence exige donc que l'étude fasse apparaître les caractéristiques de l'opération avec une précision suffisante pour que ses lecteurs soient à même de comprendre comment les contraintes d'environnement ont été concrètement prises en compte. Il semble toutefois que le pragmatisme l'emporte sur la rigueur dans le contrôle du juge, tant les décisions affirmant le caractère suffisant des études d'impact contestées sont nombreuses.

²³⁸Serge Lasvignes, "Le risque contentieux dans la procédure de l'aménagement concerté", EFE, 1er Forum de l'urbanisme, 11 et 12/10/94, Session n° 16.

²³⁹CAA Paris 18 juillet 1995 Cne d'Esbly, p. 1084.

²⁴⁰CE 6 décembre 1985, SA de promotion immobilière Jean Ache, p.806 ; 28 juillet 1993, Ville d'Evreux, p.1099, DA 1993, 545. TA Paris, 9 juillet 1992, Sté Tang, GP 93, Pan Dr adm p.174 : l'étude d'impact ne comportait aucune indication sur les effets des travaux et aménagements sur la commodité du voisinage.

²⁴¹TA Versailles, 2 février 93, GP 94.2, Pan Dr adm p.102.

²⁴²CE 24 février 1993, M. Roncari, SI du domaine de Billy, Lex.116.219.

b) L'indulgence du juge administratif

Le juge apprécie le contenu de l'étude d'impact dans chaque cas d'espèce et exige seulement qu'elle réponde à son objet, à savoir donner une information en relation avec l'importance de l'opération projetée et avec ses incidences prévisibles sur l'environnement. La motivation des décisions reconnaissant le caractère suffisant d'une étude d'impact est parfois très laconique, mentionnant seulement que le rapport de présentation du projet de création d'une ZAC "contient une étude d'impact qui indique l'objet et la justification de l'opération, comporte une description de l'état initial du site et de son environnement et énonce avec une précision suffisante les précautions prises pour préserver l'environnement".

Dans certains cas, cette clémence a même pu être qualifiée de laxisme²⁴³. Ainsi, à propos de la ZAC Dupleix²⁴⁴, "compte tenu de la consistance du projet et des précautions qu'il comporte en lui-même quant à ses incidences éventuelles sur l'environnement et la commodité du voisinage, l'absence dans l'étude d'impact de l'estimation des dépenses prévue par l'article 2-4° du décret du 12 octobre 1977 n'entache pas d'irrégularité l'acte de création." Une exception était donc apportée à la jurisprudence mentionnée ci-dessus, qui sanctionne l'absence de chiffrage des mesures envisagées pour réduire les nuisances.

Il a même été jugé que, dans certaines circonstances, non seulement l'estimation des dépenses, mais également les mesures envisagées pour réduire et compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, peuvent ne pas figurer dans l'étude d'impact. Tel est le cas lorsque l'objet même du projet (par exemple la réhabilitation d'un centre ancien, la résorption de l'habitat insalubre et la création de nouveaux équipements publics) aura pour conséquence d'améliorer l'environnement urbain²⁴⁵. Privilégiant de même une démarche pragmatique tenant compte des caractéristiques du projet, un tribunal administratif a jugé que l'absence de développements sur les effets du projet sur la commodité du voisinage peut être justifiée par l'inexistence d'un voisinage particulier à respecter²⁴⁶.

²⁴³Franck Steichen, "Le contrôle du juge en matière de zone d'aménagement concerté", *RFDA* 96 p. 1202.

²⁴⁴CE 10 décembre 1993, Assoc. pour l'aménagement de la ZAC Dupleix, *D.* 94 Somm comm p.107, Hubert Charles.

²⁴⁵CE 20 novembre 1995, Assoc. Victor Schoelcher, *Lex.* 150.310

²⁴⁶TA Nice, 22 novembre 1990, Syndicat d'exploitants agricoles de la plaine du Var, n° 2324-86, 2325-86.

En outre, le formalisme du Conseil d'Etat est particulièrement faible lorsque la procédure de "création-réalisation" est utilisée : le rapport de présentation du PAZ peut pallier les insuffisances du dossier de création. Ainsi, aux termes du premier arrêt relatif à la ZAC "Front de Paris" à Levallois-Perret²⁴⁷, ni le rapport de présentation du dossier de création, ni l'étude d'impact ne développaient de façon suffisante les mesures envisagées pour compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes, mais ces éléments figuraient dans le rapport de présentation du dossier d'enquête sur le PAZ. Le Conseil d'Etat est allé jusqu'à en conclure que les documents présentés à l'appui du projet de création respectait le décret du 12 octobre 1977. En revanche, quand les phases de création et de réalisation sont distinguées, la même souplesse ne prévaut pas, et les annexes du PAZ ne suppléent pas aux lacunes du dossier de création²⁴⁸.

Enfin, le juge administratif a également rappelé que, contrairement à ce que soutiennent nombre de requérants, l'étude d'impact n'a pas pour objet d'être exhaustive, conformément aux dispositions du décret du 12 octobre 1977 qui lui donne pour objectif de donner une information en relation avec l'importance de l'opération projetée. Ainsi, un inventaire exhaustif de toutes les espèces animales et végétales n'a pas à être dressé²⁴⁹. De même, est sans incidence l'absence de mention des dépenses liées au relogement des habitants de la ZAC dont l'expropriation est envisagée, ou d'étude de l'impact social et des effets sur la sécurité, routière notamment²⁵⁰. L'étude d'impact n'avait pas non plus, avant l'intervention du décret n° 93-245 du 25 février 1993 qui redéfinit son contenu dans un sens plus exigeant, à présenter les effets de la création de la ZAC sur chacun des monuments historiques ou bâtiments intéressants dont l'aspect sera affecté²⁵¹.

²⁴⁷CE 5 octobre 1990 Assoc. de défense des propriétaires, commerçants, industriels et occupants et de participation des propriétaires des secteurs n° 9 des ZAD Levallois, p.1035, DA 90 n° 564. La même solution a été reprise dans CE 11 janvier 1991, M. Leroy, *Quot. jur.*, 20/07/91 p.6.

²⁴⁸CE 28 juillet 1993, Ville d'Evreux, p.1099, DA 1993, 545.

²⁴⁹CE 16 octobre 1992, Fédération nationale SOS Environnement, Lex.91.891

²⁵⁰TA Versailles, 28 février 1994, GP 94.2 Pan Dr adm p.151 ; 5 juillet 1994, comité pour la sauvegarde de Maisons-Mesnil, req. 93-5535 ; 20 décembre 1994, Union départ. des assoc. pour la sauvegarde de l'environnement des Yvelines, RJE 3/95 p. 493, concl J. P. Demouveau.

²⁵¹CE 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ M. Parent, p.340, DA 94 n°63, AJDA 93 p.856 et 893, RFDA 94 p.583, Concl Bonichot.

La jurisprudence refuse donc tout formalisme en ce qui concerne l'étude d'impact. En outre, l'exigence des tribunaux administratifs quant à la précision de l'étude n'apparaît pas injustifiée. Elle s'explique par le fait que le juge administratif est devenu plus sensible aux préoccupations d'environnement, tout en continuant à s'interdire de contrôler l'opportunité du projet.

3) Les consultations

Le contentieux de la procédure de création porte très marginalement sur les consultations de personnes publiques. Ainsi, dans le cas où une ZAC est créée par le préfet, le conseil municipal doit émettre son avis, en vertu de l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme, et le Conseil d'Etat a déjà été amené à contrôler la régularité de l'émission d'un tel avis favorable²⁵². En revanche, l'avis préalable de l'architecte des bâtiments de France n'est pas requis lors de la création d'une ZAC qui n'emporte ni construction, ni démolition, ni déboisement, ni transformation ou modification des lieux de nature à affecter l'aspect des terrains et des constructions, alors même que l'un des terrains se trouve dans le champ de visibilité d'un monument inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques²⁵³.

Cette étude du contentieux de la procédure de création de la ZAC a montré que si l'issue des recours est souvent favorable aux opérations contestées du fait du pragmatisme, voire de l'indulgence du juge administratif, leur existence même est susceptible de faire peser une menace durable sur les projets d'aménagement. Le même risque contentieux est encouru par les PAZ du fait des nombreux points sensibles de leur procédure d'élaboration.

B. Les points sensibles de la procédure d'élaboration du plan d'aménagement de zone

Il s'agit pour l'essentiel de la détermination des personnes à consulter ou à qui l'élaboration du PAZ peut être confiée, de la dispense d'étude d'impact et de l'enquête publique sur le projet de PAZ.

²⁵²CE 12 mai 1989, Martel, *RDI* 89 p. 347.

²⁵³CAA Paris, Epx de Liechtenstein 23 novembre 1995, p. 1084.

1) La participation d'acteurs divers à l'élaboration du PAZ

Le choix des personnes auxquelles est confié le soin de l'élaboration du PAZ a déjà été vu plus haut à propos des vices d'incompétence. L'association ou la consultation des personnes publiques constituent l'autre principale difficulté contentieuse liée à l'intervention de diverses personnes dans l'élaboration du PAZ.

Le juge administratif peut ainsi être conduit à vérifier, au travers des échanges de courriers, qu'il a bien été procédé à l'association, prévue par l'article L. 311-4, du préfet, des présidents du conseil général et du conseil régional²⁵⁴.

Il contrôle de même l'existence des avis de la chambre de commerce et d'industrie et de la chambre des métiers (dont la consultation est prévues par l'article R. 311-12), qu'ils soient émis sur l'élaboration - simplifiée²⁵⁵ ou non - ou sur la modification des PAZ. Le Conseil d'Etat a ainsi annulé, au motif que les avis ne figuraient pas au dossier qui lui avait été soumis, la modification d'un PAZ pour défaut de consultation des assemblées consulaires²⁵⁶.

Mais la haute juridiction ne fait pas preuve d'une exigence excessive : alors que ce n'est pas expressément prévu par l'article R. 311-12, elle considère qu'à défaut d'avoir fait connaître leurs observations dans le délai d'un mois qui leur est imparti, les assemblées consulaires sont réputées avoir donné un avis favorable²⁵⁷. En outre, la consultation n'est nécessaire que pour autant que les PAZ concernent l'implantation des équipements commerciaux et artisanaux, condition dont le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs vérifient la satisfaction, par l'examen, notamment, de l'augmentation ou de la réduction projetée des surfaces commerciales²⁵⁸.

Enfin, un tribunal administratif a précisé que les articles R. 311-10-4 et R. 311-12 n'imposent pas de recueillir les avis des différentes personnes publiques consultées et les communications du préfet avant de soumettre le projet de PAZ à enquête publique. La consultation peut donc

²⁵⁴CE 20 mars 1998, Comité de défense de l'environnement à Colombes, Lex. 167887; TA Versailles, 4 juillet 1995, Comité de défense du parc c/ Cne de Houilles, Jurisdata n°044323, DA oct 95 n°655, PA 15/07/96 p. 12 note Demouveau.

²⁵⁵TA Versailles, 6 décembre 1994, Union de sauvegarde du clos St-Vigor-Mermoz, p. 1245.

²⁵⁶CE 28 avril 1993, Cne d'Antibes, Lex.116.251

²⁵⁷CE 21 décembre 1994, Cne de Cruseilles, Lex. 125.571, 126.505

²⁵⁸CE 11 mars 1996, Cne de Bonifacio, Lex.125.827 ; TA Amiens, 25 octobre 1994, Comité de sauvegarde de l'environnement de la cathédrale, *BJDU* 6-94 p. 110.

s'effectuer en même temps que l'enquête publique. Les dispositions de ces articles interdisent seulement que le PAZ soit approuvé avant que les autorités consultées n'aient formulé leurs avis ou communications dans le délai fixé par ces dispositions, ou que le projet de PAZ soit modifié pour en tenir compte, sans qu'une nouvelle enquête ait lieu²⁵⁹. Les commentateurs du jugement ont fait valoir les inconvénients que présente cette solution : "elle aboutit à créer sur un mode prétrorien une procédure atypique, qu'aucun texte n'interdit ni n'autorise". On peut au contraire approuver le tribunal administratif de Versailles de s'être contenté d'interpréter strictement les dispositions en cause, sans faire une interprétation extensive ajoutant aux textes.

Ainsi, en ce qui concerne les consultations sur le projet de PAZ, tant le Conseil d'Etat que certains tribunaux inférieurs suivent des raisonnements marqués par l'absence de formalisme.

2) La dispense d'étude d'impact

L'absence d'étude d'impact est souvent invoquée à l'encontre du PAZ, mais toujours en vain.

a) Le rappel des textes applicables

Un rappel des textes applicables s'impose ici. La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature dispose dans son article 2, alinéa 2 que "les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences". Le dernier alinéa du même article prévoit quant à lui que "si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une approbation d'un projet visé à l'alinéa premier du présent article, est fondée sur l'absence d'étude d'impact, la juridiction saisie fait droit à la demande de sursis à exécution de la décision attaquée dès que cette absence est constatée selon une procédure d'urgence".

²⁵⁹TA Versailles, 4 juillet 1995, Comité de défense du parc c/ Cne de Houilles, Jurisdata n°044323, DA oct 95 n°655, PA 15/07/96 p. 12 note Demouveau.

Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables dans le cas notamment où un décret en Conseil d'Etat a fixé "les conditions dans lesquelles les préoccupations d'environnement sont prises en compte dans les procédures réglementaires existantes".

Or, aux termes de l'article 1er, alinéa 3, du décret du 12 octobre 1977, "les préoccupations d'environnement sont prises en compte par les documents d'urbanisme dans le cadre des procédures qui lui [leur] sont propres. La réalisation d'aménagements ou d'ouvrages donne lieu à l'élaboration d'une étude d'impact, sauf dans les cas visés à l'article 3 ci-dessus."

On pouvait donc se demander si, au sens de ce dernier texte, le PAZ serait considéré comme un "document d'urbanisme" ou comme des "aménagements ou ouvrages". La jurisprudence a opté pour la première branche de l'alternative, dès lors que le PAZ, qui présente toutes les caractéristiques du POS, est un document d'urbanisme.

b) Les solutions applicables aux PAZ

Par un arrêt du 6 février 1981²⁶⁰, le Conseil d'Etat a fixé la solution applicable, en considérant que les PAZ, qui se substituent, le cas échéant, aux POS, constituent des documents d'urbanisme au sens du décret précité et que les dispositions du Code de l'urbanisme qui fixent la procédure de leur élaboration et de leur approbation ne les soumettent pas à l'étude d'impact pour les faire relever exclusivement des procédures qui leur sont propres. Or les dispositions du Code de l'urbanisme qui visent les procédures d'élaboration et d'approbation des PAZ ne les soumettent pas à étude d'impact. Il en résulte, selon le Conseil d'Etat, que quelle que soit la date de leur approbation et bien qu'ils soient soumis ensuite à l'enquête publique, ils n'ont pas à faire l'objet d'une telle étude. Par conséquent, sont rejetées les requêtes tendant à l'annulation de jugements ayant refusé de faire droit à une demande de sursis à exécution à l'encontre d'un arrêté d'approbation de PAZ.

Le Conseil d'Etat a eu à plusieurs reprises l'occasion de rappeler que les PAZ n'ont pas à faire l'objet d'une étude d'impact, dès lors qu'ils sont élaborés à la suite d'une procédure qui

²⁶⁰CE 6 février 1981 Union départementale Bouches-du-Rhône pour la sauvegarde de la vie et de la nature, p. 70, *Droit et Ville* n°11 p.158 note Bouyssou, *AJDA* 81 p.215, *D.* 82 Somm 522, *DA* 81 n°100.

comporte, en vertu de l'article R. 311-10-2, "un exposé des conditions dans lesquelles les préoccupations d'environnement sont prises en compte dans ce plan"²⁶¹.

Cette solution est identique à celle qui prévaut en matière de plan d'occupation des sols, à propos duquel le Conseil d'État²⁶² a indiqué que la prise en compte des considérations d'environnement est assurée, pour l'élaboration des documents d'urbanisme, non par la procédure de l'étude d'impact, prévue par la loi de 1976 seulement pour la réalisation d'aménagement ou d'ouvrages, mais par une analyse de l'état initial de l'environnement et la prise en compte de sa préservation dans le rapport de présentation.

3) Les étapes successives de la procédure d'élaboration du PAZ

Les étapes de l'élaboration du PAZ qui suscitent un contentieux sont l'approbation et la modification, mais également et surtout, l'enquête publique.

a) L'enquête publique sur le projet de PAZ

Ne seront évoqués ici que les aspects de l'enquête publique qui concernent le PAZ, et non ceux qui se rapportent à la déclaration d'utilité publique (l'enquête sur le PAZ pouvant valoir enquête préalable à la DUP des travaux nécessaires à l'aménagement de la zone) - le contentieux de la procédure d'expropriation est étudié en D. ci-après. Nombre d'annulations ont pour origine des vices qui ne sont pas imputables aux auteurs du PAZ, mais à la façon dont le commissaire-enquêteur a accompli sa mission (par la motivation de son avis notamment).

α) La nécessité de l'enquête publique

En vertu de l'article R. 311-12, le projet de PAZ est soumis à une enquête publique dans les formes prévues par les articles R. 11-14-1 et suivants du Code de l'expropriation. Quelques

²⁶¹CE 5 février 1982, Le Sciellour, *GP* 82, Pan. Dr adm. p.335 ; 27 février 1985, Assoc. de sauvegarde des sites et de l'environnement au Nord-Est de Marseille et Chaîne de l'Etoile, *DA* 85 n° 213 ; CAA Bordeaux 6 mai 1997, Mme Catherine Blanc, Lex. 94BX01191.

²⁶²CE 24 juillet 1981, Assoc. pour la sauvegarde du Pays de Rhuys, p.341 ; *D.*82, somm. p. 522 ; *AJDA* 82 p.173, note Chapuisat ; *JCP.* 82, II, 19798, concl. Genevois.

litiges sont nés quant à la nécessité de cette enquête. La dispense d'enquête publique, prévue par l'ancien article R. 311-14, texte abrogé par le décret du 14 mars 1983, permettait de ne pas soumettre le plan à l'enquête si tous les propriétaires de la zone était partie à la convention d'aménagement. Le Conseil d'Etat vérifiait que cette condition était remplie, faute de quoi la prise en considération du PAZ par le préfet ne pouvait valoir approbation²⁶³.

Par ailleurs, comme en matière de POS (cf. 1. c) ci-dessus), une nouvelle enquête publique n'est pas nécessaire lorsque des modifications ont été apportées au projet à la suite du dépôt de rapports complémentaires²⁶⁴ ou pour répondre à des observations faites au cours de l'enquête et aux réserves émises par le commissaire-enquêteur²⁶⁵, à moins qu'elles affectent l'économie générale du projet²⁶⁶. Dans ce dernier cas, l'importance des modifications est telle qu'une nouvelle enquête est nécessaire.

β) Le contrôle de la composition du dossier d'enquête

La détermination des documents devant figurer dans le dossier d'enquête semble parfois délicate, en particulier en ce qui concerne les dispositions financières. Le Conseil d'Etat a ainsi été amené à indiquer que les documents suivants n'ont pas à figurer obligatoirement au dossier d'enquête : le bilan financier de l'opération (l'article R. 311-12 ne le prévoit pas), l'appréciation sommaire des dépenses si l'approbation du PAZ ne comporte pas de déclaration d'utilité publique (l'article R. 11-3 du Code de l'expropriation ne l'exige que pour les travaux donnant lieu à expropriation), les modalités prévisionnelles de financement²⁶⁷ ou une étude d'impact²⁶⁸.

γ) La vérification de la régularité de l'enquête

²⁶³CE 23 avril 1982, Chantebout, p. 158

²⁶⁴CE 12 octobre 1988, Pasinetti, Préfet des Hauts de Seine, *DA* 88, 612.

²⁶⁵CE 20 novembre 1995, Assoc. Victor Schoelcher, *Lex.* 150.310.

²⁶⁶CE 11 mai 1984, Evrard, p. 180, *DA* 84 n°293, *PA* 23/01/85 p.13 ; CAA Paris, 18 juin 1998, Cne d'Antony, *Lex.* 96P01217.

²⁶⁷CE 13 novembre 1985, Assoc. Bien Vivre à La Motte-Servolex, *RDI* 86 p. 61 ; 20 novembre 1995, Carlier, *Le Moniteur*.

²⁶⁸CE 4 juillet 1994, Cne des Ponts-de-Cé, *Lex.*116.566

Les principales difficultés résident dans les conclusions du commissaire-enquêteur. Celui-ci doit exprimer des conclusions motivées et émettre un avis favorable ou défavorable, en application de l'article R. 311-12 qui renvoie notamment à l'article R. 11-14-14 du Code de l'expropriation. En effet, selon la doctrine (B. Pacteau, B. Genevois), suivie par la jurisprudence, la motivation des conclusions fait corps avec l'ensemble des formes de l'enquête publique et doit être considérée comme naturellement transposée dans la procédure de ZAC, en l'absence de dispositions contraires.

Le Conseil d'Etat contrôle le sens et la motivation de l'avis. L'avis peut ainsi être requalifié en avis défavorable, eu égard à la nature et à l'importance des réserves émises ou à l'absence de prise en compte d'une réserve pour l'établissement du PAZ²⁶⁹.

La sanction d'une motivation insuffisante est grave depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 1993, Ville de Bois-Colombes : elle entraîne l'annulation du PAZ. L'arrêt avait même prononcé l'annulation de l'acte de création au motif que le conseil municipal n'avait pas énoncé les motifs pour lesquels il ne s'était pas conformé aux réserves émises par le commissaire-enquêteur. Comme l'a montré F. Bouyssou dans ses commentaires, l'arrêt était mal rédigé, puisqu'il faisait découler l'annulation du PAZ de celle de la décision de création, alors que l'enquête publique portait sur le projet de PAZ lui-même ; l'absence de motivation de la délibération d'approbation du PAZ ne pouvait rétroagir sur la légalité de la délibération de création. Par ailleurs, cette décision révélait une difficulté spécifique à la procédure de ZAC : lorsque la commune est compétente pour créer la zone, certaines des dispositions du code de l'expropriation définissant le rôle du préfet dans la procédure d'enquête doivent être transposées, ce qui expose à des erreurs ou omissions.

La jurisprudence a précisé que cette règle de motivation n'impose pas au commissaire-enquêteur de répondre à chacune des observations présentées mais d'indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis²⁷⁰. Se trouvent ainsi condamnées en 1985, à propos des ZAC, les clauses de style et formules passe-partout, lapidaires et laconiques. Les orientations antérieures de la

²⁶⁹CE 7 novembre 1990, Assoc. Vie et environnement communal, *PA* 4 novembre 1991 p.16 ; 28 juillet 1993, Ville de Bois-Colombes, Lex.140.221

²⁷⁰CE 20 mars 1985, Cne de Morigny-Champigny, p.807 ; *RFDA* 85 p.704, note B. Pacteau

jurisprudence s'en trouvent confirmées, à savoir, de la souplesse (une exposition sommaire des raisons du commissaire-enquêteur suffit) d'une part, de la rigueur d'autre part : le sens de l'avis doit être expliqué auprès de l'administration et du public par rapport à ce qui a été dit au cours de l'enquête et les opinions exprimées doivent être examinées et non purement et simplement écartées.

A titre d'illustration, un avis est considéré comme suffisamment motivé si le commissaire-enquêteur, après avoir analysé les griefs présentés à l'encontre du projet et les arguments qui pouvaient leur être opposés, a retenu que la solution proposée avait tel ou tel caractère et devait préserver, par exemple, le cadre de vie²⁷¹. Il en va de même si le rapport du commissaire-enquêteur comporte un exposé détaillé des motivations fondées sur une analyse des données du dossier d'enquête et des observations recueillies²⁷².

Les contraintes pesant sur le commissaire-enquêteur ne sont toutefois pas sans limites et la jurisprudence a précisé que rien ne l'obligeait à mentionner dans son rapport les dispositions qu'il avait prises pour son information personnelle, ni à rendre publics tous les documents dont il avait eu connaissance, ni enfin à informer le préfet de son intention de visiter des lieux publics libres d'accès²⁷³. Il n'est pas tenu non plus de répondre à chacune des observations présentées, ni d'émettre un avis du même sens que celui de la majorité de leurs auteurs²⁷⁴.

Les autres difficultés relatives à la régularité de l'enquête publique sur le projet de PAZ, rencontrées en contentieux, ont trait notamment au choix de la période d'enquête et à la faiblesse des observations recueillies. Le choix d'une période de congés d'été est indifférent, dès lors qu'il n'a pas eu pour objet de placer les personnes intéressées dans l'impossibilité de présenter leurs observations²⁷⁵. L'enquête peut même être ouverte avant que les personnes publiques consultées ou associées aient fait connaître leur avis²⁷⁶. Le nombre relativement faible d'observations recueillies ne saurait pas davantage faire regarder comme irrégulière la procédure suivie²⁷⁷.

²⁷¹CE 9 octobre 1991, Assoc. de défense des habitants du centre à L'Haye, p.1256, *RDI* 92 p.56.

²⁷²CE 13 mai 1994, Mme Plamondon, *RDI* oct-déc 94 p.650.

²⁷³CE 13 mai 1994, Mme Plamondon, *RDI* oct-déc 94 p.650.

²⁷⁴CE 17 décembre 1993, Assoc. Atlantide, Lex. 93.747, 93.748

²⁷⁵CE 28 juillet 1993, Ministre Equipement c/ M. Lurton, Lex.130.567

²⁷⁶TA Versailles, 4 juillet 1995, Comité de défense du parc c/ Cne de Houilles, Jurisdata n°044323, *DA* oct 95 n°655, *PA* 15/07/96 p. 12 note Demouveau.

²⁷⁷CE 28 juillet 1993, Ministre Equipement c/ M. Lurton, Lex.130.567

Par ailleurs, la régularité de la publicité de l'enquête effectuée est parfois également contestée, et le Conseil d'Etat vérifie par exemple qu'en égard à l'importance limitée et au caractère localisé de l'opération, le journal choisi peut ne pas être diffusé dans l'ensemble du département, mais seulement dans les communes intéressées par la réalisation de la ZAC²⁷⁸.

b) L'approbation et la modification du PAZ

L'approbation et la modification du PAZ considérées sous leur angle procédural ne sont pas à l'origine d'un contentieux important.

Le tribunal de Paris a été amené à énoncer une évidence, à savoir que même dans le cadre de la procédure d'élaboration conjointe qui permet de soumettre le PAZ à enquête publique avant la création de la zone, le PAZ ne peut être approuvé avant que la ZAC ne soit créée et le dossier de création-réalisation arrêté²⁷⁹. La composition du dossier de réalisation telle que prévue par l'article R. 311-1 doit être respectée pour que le PAZ soit légalement approuvé : s'il y manque les modalités prévisionnelles de financement, l'approbation du PAZ est annulée²⁸⁰. Il semble en effet logique, pour répondre à l'impératif d'information des élus locaux sur les conséquences financières d'un projet de ZAC, qu'il leur soit soumis un dossier de réalisation comprenant tous les éléments requis par l'article R. 311-1, c'est-à-dire non seulement le projet de PAZ et le programme des équipements publics, mais également les modalités prévisionnelles de financement de l'opération. Cette solution semble néanmoins excéder la lettre des textes, qui ne subordonnent pas l'approbation du PAZ à l'adoption formelle par l'autorité compétente de toutes les pièces du dossier de réalisation. Mais elle s'explique par le fait que la délibération approuvant le dossier de réalisation constitue un acte préparatoire aux décisions ultérieurement prises par l'autorité ayant compétence pour approuver le PAZ et le programme des équipements publics²⁸¹. Par conséquent, si cette délibération a porté sur un

²⁷⁸CE 20 mars 1998, Comité de défense de l'environnement à Colombes, Lex. 167887.

²⁷⁹TA Paris, 2 juin 1994, Préfet du Val-de-Marne c/ Ville de Vincennes, *Quot. jur.* 28/07/94 p.9, note Morand-Deville

²⁸⁰TA Versailles 20 octobre 1998, M. et Mme Van Schaik c/ Cne de Marly-le-Roi, *Le Moniteur* n° 4962, 1/01/99.

²⁸¹CE 23 mars 1994, Sté Groupe de Recherche et de Construction, *DA* 1994, n°378, *RDI* 94 p. 734.

dossier incomplet, sa légalité pourra être contestée à l'occasion d'un recours contre le PAZ, lequel pourra être annulé par voie de conséquence²⁸².

Quant à la modification du PAZ, outre la question de la nécessité d'une enquête publique étudiée ci-dessus, elle pose celle de sa procédure. Si elle présente un caractère substantiel, elle ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure entourée des mêmes conditions de forme que celles relatives à l'élaboration du plan, et, par exemple, le projet de modification doit être accompagné d'un rapport de présentation et l'association des chambres de commerce et des métiers doit avoir lieu si les surfaces commerciales et de bureau sont fortement augmentées à l'issue de la modification²⁸³. Mais la jurisprudence se montre parfois assez indulgente : dans une ZAC destinée au logement et à la réalisation de bureaux, le doublement de la surface de bureaux et la réduction corrélative des surfaces affectées au logement ne sont pas considérés comme portant atteinte à l'économie générale du projet²⁸⁴. Il semble ainsi que la jurisprudence applique, pour déterminer si une modification du PAZ doit obéir à la procédure normale ou à la procédure simplifiée, les critères prévus par l'article L. 311-4 alinéa 5 relatif à l'élaboration simplifiée (possible notamment si le projet ne porte pas atteinte à l'économie générale du POS).

La nécessité elle-même de modifier le PAZ peut être rappelée par le juge, notamment à l'occasion de l'inscription d'espaces boisés classés. En effet, si, en vertu de l'article L. 123-6, le PAZ doit maintenir les espaces boisés classés existants, la révision d'un POS ne peut avoir pour effet de créer des espaces boisés classés dans le périmètre de la ZAC sans modification préalable du PAZ. Cette modification est nécessaire alors même que le PAZ a délimité des espaces boisés à conserver, car leur inscription en espaces boisés classés emporte des effets différents, et leur simple report graphique sur le POS ne suffit pas²⁸⁵.

C. L'approbation du programme des équipements publics

²⁸²CAA Paris, 18 juin 1998, Cne d'Antony, Lex. 96P01217.

²⁸³CE 31 janvier 1990, Assoc. de défense de Juan-les-pins et de ses pinèdes c/ Cne d'Antibes, p.1036, GP 1990, Pan Dr adm p.544, PA 11/01/91 p.13 ; TA Paris 6 décembre 1983, Assoc. ACRI Liberté, PA 23/01/85 p.13

²⁸⁴TA Paris 2 février 1988, Assoc. Mieux Vivre à Issy, cité par Jean Courrech, *Zones d'aménagement concerté*, Delmas, 1997, p. 262.

²⁸⁵CAA Bordeaux, 11 juin 1998, S.E.L.C.Y., Lex. 96 BX 00109, BX 000114, BX00116.

Peu de problèmes procéduraux apparaissent en jurisprudence concernant l'approbation du programme des équipements publics. Il s'agit surtout du contrôle de l'existence de l'accord des personnes publiques intéressées par la réalisation des ouvrages, requis par l'article R. 311-1, de son contenu et de sa communication à la personne publique créant la zone²⁸⁶. Mais le dossier de réalisation n'a pas à comporter l'accord de ces personnes publiques lorsque la maîtrise d'ouvrage et le financement des équipements publics appartiennent à la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC²⁸⁷.

Par ailleurs, une consultation dans le cadre de travaux relatifs à la modification des équipements publics d'une ZAC ne vaut pas pour une autre procédure, fût-elle régie par le Code de l'urbanisme : l'avis favorable de l'architecte des bâtiments de France pour de tels travaux ne peut tenir lieu de l'avis favorable requis par l'article R. 421-38-4 pour le permis de construire²⁸⁸.

Enfin, le moyen tiré de l'insuffisance des équipements publics mentionnés dans le dossier de création comme susceptibles d'être réalisés dans la zone est inopérant à l'encontre de l'acte de création : les dispositions du Code de l'urbanisme prescrivant l'établissement du programme des équipements publics ne concernent que la phase de réalisation de la zone, non celle de création²⁸⁹.

Le PAZ et le programme des équipements publics sont les seuls éléments du dossier de réalisation qui doivent être soumis à l'approbation de l'organe délibérant de la collectivité publique qui a pris l'initiative de créer une ZAC. Les modalités prévisionnelles de financement n'ont pas à l'être²⁹⁰. Le juge administratif vérifie pourtant qu'en arrêtant les modalités de financement de l'opération, la commune a mesuré les conséquences financières de celle-ci, et peu importe que l'aménageur et le maître de l'ouvrage n'aient pas encore été désignés²⁹¹.

D. La procédure d'expropriation

²⁸⁶CE 19 juin 1996, Cne de Bois-Guillaume, Lex. 151.809.

²⁸⁷CAA Paris, 18 juin 1998, Cne d'Antony, Lex. 96P01217.

²⁸⁸CE 5 avril 1996, M. Lucot, Lex.077.629

²⁸⁹CAA Paris 6 avril 1995, Assoc. Sucy Plus c/ Cne de Sucy-en-Brie, p. 1084, DA 95 n° 473.

²⁹⁰CAA Paris, 18 juin 1998, Cne d'Antony, Lex. 96P01217.

²⁹¹TA Versailles, 4 juillet 1995, Comité de défense du parc c/ Cne de Houilles, Jurisdata n°044323, DA oct 95 n°655, PA 15/07/96 p. 12 note Demouveau.

Le contentieux relatif aux différents aspects de la procédure d'expropriation porte principalement, pour la phase administrative, sur l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et, en ce qui concerne la phase judiciaire, sur l'ordonnance d'expropriation. Le problème n'est ici abordé que sous l'angle du droit de l'expropriation ; les liens entre la procédure d'expropriation d'une part, l'acte de création ou le PAZ d'autre part, seront étudiés au Chapitre 3, Section 3.

1) L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique

Le juge contrôle la régularité de l'enquête et la composition du dossier, et vérifie, en l'absence de DUP, qu'une enquête publique n'était effectivement pas nécessaire.

a) La nécessité de l'enquête et de la DUP

La question se pose, comme en matière de PAZ, de savoir s'il convient de procéder à une nouvelle enquête en cas de modification du projet initial. Si, à la suite d'une déclaration d'utilité publique, un nouveau projet de ZAC, de plus grande ampleur, est retenu, l'arrêté de cessibilité pris sur le fondement de ladite DUP se trouve dépourvu de base légale, car le nouveau projet de ZAC aurait dû lui-même être déclaré d'utilité publique²⁹².

Selon les commentateurs du jugement rendu dans cette affaire, cette solution s'explique par le fait qu'il ne s'agissait pas d'une simple modification du PAZ, mais de la création d'une nouvelle ZAC, soumise au principe du parallélisme des formes affirmé à l'article R. 311-32. Cette interprétation semble peu conforme à la lettre des textes et à la jurisprudence étudiée plus haut relative à la modification des PAZ. En effet, à supposer qu'elle soit "substantielle", une telle modification peut suffire à rendre nécessaire l'organisation d'une nouvelle enquête, sans pour autant être assimilée à la création d'une nouvelle ZAC. En outre, si l'on s'en tient à la lettre de l'article R. 311-12, il apparaît que l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique visée au troisième alinéa vaut pour les "opérations, acquisitions ou expropriations prévues au plan d'aménagement", de telle sorte que ce n'est pas la création en elle-même de la ZAC qui fait l'objet d'une DUP, mais bien ce qui est prévu au PAZ.

²⁹²TA. Lyon 14 octobre 1993, Alexis Crevat c/ SEMCODA, *AJPI* 10/09/94 p.643

b) Le contrôle de la régularité de l'enquête

Le contrôle de la régularité de la procédure porte surtout sur les mesures de publicité et le rôle du commissaire-enquêteur.

Le juge administratif fait preuve de pragmatisme dans son contrôle de la régularité des mesures de publicité et s'attache à vérifier si le public a ou non pu être utilement informé. Il vérifie pour cela que l'affichage à la mairie et l'insertion dans la presse sont intervenus dans le délai de l'article R. 11-14-1 du Code de l'expropriation et que si les autres affiches ont été apposées en retard, ce retard n'a pas, dans les circonstances de l'espèce, entaché la validité de l'enquête, dès lors que la période séparant l'accomplissement de l'ensemble des mesures de publicité et la clôture de l'enquête est au total supérieure au délai minimum légal et qu'il n'est pas allégué que des personnes intéressées auraient été empêchées de faire connaître leurs observations²⁹³.

Dans l'affaire "Association de défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-Plage, Villepey et Saint-Aygulf"²⁹⁴, le commissaire du gouvernement Bertrand du Marais prônait le même pragmatisme à propos des lieux d'affichage de l'avis d'enquête. Selon lui, la jurisprudence du Conseil d'Etat et l'article R. 11-14-7 du Code de l'expropriation visent le voisinage et non la proximité immédiate de la zone, de telle sorte que les différents lieux d'affichages municipaux, certes distants de 600 à 1.500 mètres de l'opération, suffisaient pour faire connaître cette opération aux personnes concernées (qui avaient d'ailleurs été près de 2.000 à présenter des observations). Le Conseil d'Etat n'a toutefois pas eu à se prononcer sur ce point, la déclaration d'utilité publique ayant été annulée dans cette affaire pour d'autres raisons.

Par ailleurs, comme dans l'enquête publique sur le projet de PAZ, le commissaire-enquêteur dispose d'une certaine latitude dans sa conduite de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et dans l'émission de son avis. En effet, il doit chercher tous éclaircissements pour étayer son avis et il n'entache pas d'irrégularité la procédure en sollicitant des autorités

²⁹³CE 10 février 1992, Ville de Meudon, *RDI* 92 p.197, *Quot. jur.* 9/02/93 p.5

²⁹⁴CE 27 février 1995, Assoc. de défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-Plage, Villepey et Saint-Aygulf, *AJDA* 20/06/95 p.468 Concl. B. du Marais, *JCP* Ed G 95 IV 1430, Ed N 96 II, 684, note M. C. Rouault

expropriantes des précisions sur, par exemple, leur intention de limiter au maximum les emprises nouvelles²⁹⁵.

c) La composition du dossier d'enquête

Les documents que doit comprendre le dossier d'enquête préalable à la DUP varient selon les circonstances et selon l'objet de la déclaration d'utilité publique, ce qui a donné lieu à de nombreux litiges.

α) Les éléments relatifs aux travaux ou aux seuls terrains

Si la DUP a pour seul objet l'acquisition de terrains, le dossier est complet même en l'absence de plan et d'estimation du coût des travaux, en application de l'article R. 11-3 alinéa 2 du Code de l'expropriation²⁹⁶. En revanche, dès lors que le projet est assez avancé - en particulier si la DUP est engagée après la création de la ZAC -, le dossier doit comporter les éléments relatifs aux travaux et ouvrages à réaliser, et pas seulement l'estimation du coût d'acquisition des terrains : le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'insister sur le caractère exceptionnel d'une DUP dont le dossier ne comprendrait pas ces éléments, possibilité limitée au cas où le plan général des travaux, les caractéristiques principales des ouvrages et l'appréciation sommaire des dépenses n'ont pu être connus à la date de l'enquête²⁹⁷.

β) L'étude d'impact

La principale difficulté tient au fait que, si l'acte de création de la zone décide de maintenir en vigueur les dispositions du POS, le dossier d'enquête peut ne pas comprendre d'étude d'impact. Cette règle s'applique même si, aux termes de l'arrêt de 1983, "Mme Cocard", à la date à

²⁹⁵CE 11 mars 1988, MM. P. Guérin et M. Sarlat, *PA* 14 octobre 88 p.7.

²⁹⁶CE 6 décembre 1972, Epx. Desnot, *DA* 1973 n° 19 ; TA Nantes 14 décembre 1989, Dame Gallard, M. Carbonnel, *GP* 90, 2 Somm p.687.

²⁹⁷CE 25 juillet 1975, Syndicat CFDT des marins pêcheurs de la rade de Brest..., n° 90992, 91012, 91013, 91014 et 91015, cité dans le *Guide des zones d'aménagement concerté*, Ministère de l'Équipement, La Documentation française, 1989 p. 167 ; 27 juillet 1990, ville de Fréjus (cité par F. Bouyssou et J. Hugot dans le *Code de l'urbanisme*, Litec 1998).

laquelle la DUP est intervenue, l'ensemble des formalités de publicité de l'arrêté de création n'est pas encore achevé et que l'enquête a eu lieu avant la création de la ZAC²⁹⁸.

La solution de l'arrêt "Mme Cocaud", fondée sur l'article R. 11-3 du Code de l'expropriation et le décret 77-1141 du 12 octobre 1977 (article 3 B et annexe II)²⁹⁹, se justifie par le fait que le POS prend en compte les préoccupations d'environnement³⁰⁰. Quant à la date d'appréciation des conditions de la dispense d'étude d'impact, il s'agit de celle de la DUP et non de l'arrêté prescrivant l'enquête publique, car si un acte est soumis à une procédure administrative préalable, la jurisprudence en matière de permis de construire ou de POS décide que c'est la date de la décision finale qui est prise en compte.

Le problème de la publicité et des effets de l'acte de création était plus délicat et cette jurisprudence a suscité maints commentaires et critiques. Le commissaire du gouvernement O. Dutheillet de Lamothe a en effet montré que l'article R. 311-6 du Code de l'urbanisme³⁰¹ n'apporte pas de réponse évidente, puisqu'il a trait aux droits des tiers, qui n'étaient pas en cause en l'espèce, et qu'il conditionne la suite de la procédure de réalisation de la ZAC, dont la DUP est distincte. En outre, l'acte de création étant un acte *sui generis*, les principes généraux de la publicité des actes administratifs (réglementaires ou individuels créateurs de droits) ne peuvent s'appliquer, de sorte que l'on ne sait pas à partir de quel moment l'administration doit en tenir compte. Le commissaire du gouvernement a donc proposé une solution qualifiée "d'espèce" en suggérant que le préfet avait pu légalement se fonder sur un arrêté de création non publié pour prononcer la DUP, sans étude d'impact jointe au dossier, et ce pour trois raisons. La première était la volonté d'éviter un formalisme excessif : l'acte de création et la DUP ayant été pris à trois jours d'intervalle par la même autorité et leur formalités de publicité lancées ensemble, le décalage de leur durée, dû seulement à la plus grande longueur des formalités relatives à l'acte de création, ne devait pas conduire à considérer la DUP comme illégale, alors que l'absence d'étude d'impact était légale sur le fond. Le commissaire du

²⁹⁸CE 28 octobre 1983, Mme Cocaud, p. 435 ; DA 83, 499 ; AJDA 20/03/84 p.173 ; D. 84 IR 128 Obs. H. Charles et Somm. 454, Obs. P. Bon ; PA 23/01/85 p.13, Concl. O. de Lamothe.

²⁹⁹L'article R. 11-3 du Code de l'expropriation prévoit que l'expropriant adresse au préfet pour être soumis à l'enquête un dossier qui comprend notamment l'étude d'impact définie à l'article 2 du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 lorsque les ouvrages ou travaux n'en sont pas dispensés. L'article 3 B et l'annexe II dudit décret prévoient que la création de la ZAC n'est pas soumise à l'étude d'impact dans le cas prévu au dernier alinéa de l'article L. 311-4 (lorsque l'acte de création décide de maintenir en vigueur les dispositions du POS).

³⁰⁰CE 4 mars 1983, Assoc. SOS Paris, p. 94.

³⁰¹"Les effets juridiques attachés à la création de la zone ont pour point de départ l'exécution de l'ensemble des formalités de publication prévues aux deux alinéas précédents (...)".

gouvernement a également invoqué la souplesse du Conseil d'Etat en matière de publication des actes non réglementaires, ainsi que la jurisprudence des "vices cachés" : la publication de la DUP n'avait pu, tant que l'acte de création de la ZAC n'était pas publié, faire courir le délai de recours en ce qui concernait les conclusions fondées sur l'absence d'étude d'impact. La solution proposée ne portait donc pas atteinte aux droits des administrés.

Cette jurisprudence a été critiquée par une partie de la doctrine. F. Bouyssou a ainsi dénoncé la "subtilité byzantine" du droit des ZAC, dans lequel les décisions propres à la ZAC forment une opération complexe tandis que l'expropriation est totalement indépendante du dossier de ZAC, alors que, en pratique, les deux opérations administratives sont tout-à-fait liées. Il en résulte un effet aberrant selon cet auteur : la DUP est dispensée d'étude d'impact pour des motifs tenant au contenu de la décision de création, non publiée à la date de la DUP. En outre, ainsi que l'observe Hubert Charles, la conséquence de cette jurisprudence peut être que tout à la fois l'acte de création, le PAZ et les acquisitions foncières échappent cumulativement à l'étude d'impact. En revanche, la solution reçoit l'approbation de Pierre Bon qui considère, comme le commissaire du gouvernement, que le problème de la dispense d'étude d'impact ne peut être intégré aux effets juridiques attachés à la création de la zone par l'article R. 311-6 du Code de l'urbanisme et que si l'acte de création avait été signé avant la DUP, il était soumis à des formalités de publicité plus lourdes.

La portée de l'arrêt "Mme Cocaud" semble toutefois avoir été exagérée par la doctrine qui en a critiqué la solution. Il ne s'agissait, d'après le commissaire du gouvernement et F. Bouyssou, que d'une solution d'espèce. De plus, la dispense d'étude d'impact dont peut bénéficier l'acte de création trouve sa source dans les dispositions du décret du 12 octobre 1977, et non dans notre arrêt. C'était donc au pouvoir réglementaire auteur de ce texte, et non à la jurisprudence, qu'il convenait de reprocher l'insuffisante prise en compte de l'environnement résultant de la dispense d'étude d'impact au stade de la création d'une ZAC (le POS ne pouvant y suppléer suffisamment, faute de connaissance lors de son élaboration des caractéristiques précises de l'opération d'aménagement).

En outre, l'important est que le document d'urbanisme ait été approuvé au moment où intervient la DUP - ce qui était le cas du POS maintenu en l'espèce -, car c'est l'existence d'un

document d'urbanisme qui exonère d'étude d'impact les enquêtes préalables aux DUP³⁰². Un arrêt postérieur a confirmé cette solution, dans l'hypothèse où l'acte de création de la ZAC a décidé l'établissement d'un PAZ, et où l'enquête préalable à la DUP a été ouverte après l'approbation de ce plan³⁰³. L'existence d'un document d'urbanisme approuvé permettait de faire jouer la dispense d'étude d'impact. En revanche, selon F. Steichen³⁰⁴, lorsque l'enquête préalable à la DUP est ouverte entre la création de la ZAC et l'approbation du PAZ, on pourrait admettre, par analogie avec la jurisprudence "Cocaud", que l'approbation du PAZ doit intervenir avant la DUP pour que le dossier soumis à l'enquête soit dispensé d'étude d'impact.

Par ailleurs, non seulement la présence des documents requis dans le dossier d'enquête publique est contrôlée, mais également leur caractère suffisant. L'appréciation sommaire des dépenses (requis par les articles L. 11-2 et L. 11-3 du Code de l'expropriation) ne doit pas être sous-évaluée et l'étude d'impact doit être suffisante³⁰⁵, mais le Conseil d'Etat ne fait là encore pas preuve de sévérité excessive en considérant que l'évaluation dans le bilan des dépenses prévisionnelles peut être insuffisante sans que, compte tenu de la masse des autres dépenses prévues, l'équilibre financier présenté au public par le bilan soit sensiblement altéré³⁰⁶.

2) L'arrêté de cessibilité

Cet arrêté préfectoral, qui déclare cessibles des parcelles précisément désignées, suscite peu de litiges. Conformément au droit "commun" de l'expropriation³⁰⁷, le juge administratif vérifie, au cas où l'arrêté porte sur des parcelles qui n'ont pas été explicitement incluses dans la DUP, que leur expropriation est bien une "conséquence nécessaire et directe" de l'opération - la création ou la réalisation de la ZAC³⁰⁸. Elle n'est pas considérée comme nécessaire dans l'hypothèse, par exemple, où le commissaire-enquêteur a émis un avis défavorable au motif

³⁰²CE 11 juillet 1984, Marvier p. 266.

³⁰³CE 8 mars 1989, Syndicat agricole de Pierre Bénite, n° 79.454, cité par F. Steichen, *L'aménageur privé et la ZAC, ou la consécration d'un marché de l'aménagement*, thèse Nice novembre 1994, n° 94Nice0020.

³⁰⁴Thèse précitée p. 132.

³⁰⁵CE 29 juillet 1994, Assoc. de défense des sites de Basse Grande Terre, Lex.92.196

³⁰⁶CE 12 octobre 1988, Pasinetti, Préfet des Hauts de Seine, DA 88, 612.

³⁰⁷V. René Chapus, *Droit administratif général*, T. 2, Montchrestien, Domat Droit public, 10e édition, n° 893-3°.

³⁰⁸CAA Nancy, 25 juin 1998, Mlle Cousin, Lex. 95NC00888

que la parcelle, située à la limite de l'emprise de la ZAC, et compte-tenu de sa superficie peu importante, peut être exclue du projet sans préjudice pour l'économie de l'opération³⁰⁹.

3) Le contentieux judiciaire de l'ordonnance d'expropriation

Ce contentieux peut être considéré comme portant sur la légalité de l'ordonnance d'expropriation car il peut aboutir à son annulation par le juge judiciaire, pour violation du Code de l'expropriation. Mais en ce qui concerne les ZAC, il présente peu de traits caractéristiques et ne mérite donc pas de longs développements.

a) Les liens avec le contentieux de la phase administrative

En application des articles L. 11-1 et L. 12-1 du Code de l'expropriation, l'annulation de la déclaration d'utilité publique par une décision définitive du juge administratif entraîne, par voie de conséquence, l'annulation par le juge judiciaire de l'ordonnance d'expropriation. De nombreux arrêts de la troisième chambre civile de la Cour de cassation ont annulé pour ce motif des expropriations prononcées dans des ZAC³¹⁰. Le juge judiciaire vérifie également si la DUP est périmée, mais affirme qu'il ne lui appartient pas d'en apprécier la validité³¹¹.

De même, si l'arrêté de cessibilité est annulé par une décision définitive de la juridiction administrative en ce qu'il porte sur une partie de parcelle non incluse dans le périmètre d'une ZAC, l'ordonnance d'expropriation doit, par voie de conséquence, être annulée en tant qu'elle porte transfert de propriété de ce terrain³¹².

b) La qualité des bénéficiaires de l'expropriation en ZAC

L'envoi en possession des immeubles expropriés au profit des concessionnaires d'aménagement soulève des contestations, à laquelle la Cour de cassation ne fait pas droit le plus souvent. Ainsi des requérants avaient soutenu que la DUP mentionnant que le bénéficiaire en était la commune ou son concessionnaire, aucun contrôle ne pouvait être

³⁰⁹CAA Nantes 15 octobre 1997, M. More, Lex. 94NT01255.

³¹⁰V. par exemple, Cass. civ. 3, 1 mars 1989, Lex. n° 418 ; 4 janvier 1990, Lex. n° 1

³¹¹Cass. civ. 3, 7 mars 1990, Lex. n° 410

exercé sur le point de savoir si l'expropriation avait bien été prononcée au profit du véritable bénéficiaire et que l'ordonnance qui avait malgré cela prononcé l'expropriation avait violé l'article R. 12-2 du Code de l'expropriation. La Cour de cassation a rejeté ce moyen, considérant sans doute comme suffisamment précis les termes de l'ordonnance, qui avait déclaré les immeubles "expropriés au profit de la société concessionnaire"³¹³.

Encore plus nettement, des requérants ont fait grief à une ordonnance d'envoyer en possession comme autorité expropriante une société, alors que la personne au profit de laquelle l'expropriation était poursuivie était la commune. La Cour de cassation déclara ce moyen non fondé, car il résultait de l'arrêté de cessibilité que la commune avait concédé à ladite société l'opération d'aménagement de la ZAC³¹⁴.

La création de la ZAC, l'élaboration du PAZ, l'approbation des équipements publics et l'expropriation sont les principales procédures dont les vices sont sanctionnés dans le contentieux des ZAC. Mais quelques autres aspects du droit des ZAC peuvent donner lieu à des vices de procédure. On peut citer en exemple la mise en concurrence et la sélection de l'aménageur, qui, si elles sont organisées par la commune, doivent se dérouler selon les règles que celle-ci a instituées (alors que son choix est libre, faute de limite textuelle, si elle n'en décide autrement). Sinon, la délibération du conseil municipal désignant le lauréat du concours est illégale³¹⁵.

La légalité externe constitue par conséquent une mine de litiges. Mais si la censure des vices de forme et de procédure a pu servir à pallier l'impossibilité pour le juge de contrôler l'opportunité des opérations de ZAC, ce contrôle s'avère peu sévère - de la part du Conseil d'Etat en particulier -, et ne doit pas occulter l'importance du contrôle juridictionnel exercé au fond, notamment sur la compatibilité des ZAC avec les normes supérieures.

³¹²Cass. civ. 3, 18 janvier 1994, Lex. n° 106.

³¹³Cass. civ. 3, 26 octobre 1988, Lex. n° 1.432

³¹⁴Cass. civ. 3, 11 janvier 1989, Lex. n° 143.

³¹⁵CE 26 mars 1997, Cne de Sceaux, *Rép. Defrénois* 1997, art. 36668 p.1211 Chron. Pérignon.

Section 2 Le contrôle de la légalité interne

Le contrôle de la légalité interne auquel donne lieu le contentieux des ZAC porte principalement sur l'acte de création d'une part, l'acte approuvant le PAZ et le programme des équipements publics d'autre part. La plus grande difficulté suscitée par ce contentieux réside dans l'articulation des actes relatifs aux ZAC avec les normes qu'ils doivent respecter et dont le nombre, la superposition et les difficultés d'interprétation favorisent la multiplication des litiges et sont sources d'insécurité juridique. En outre, si le contrôle juridictionnel de la compatibilité des actes relatifs aux ZAC avec les normes supérieures connaît une extension, le rapport de compatibilité qui lie les premiers aux secondes apparaît trop flou dans la jurisprudence pour ne pas créer de nombreuses incertitudes.

A ces difficultés, qui se traduisent par des violations de la loi, s'ajoutent celles qui sont liées à la qualification juridique des faits opérée par les auteurs des actes relatifs aux ZAC, et qui n'est elle-même pas exempte de complexité.

§1 Un contrôle juridictionnel variable sur la qualification juridique des faits

Plusieurs variantes du contrôle de la qualification juridique des faits sont présentes dans le contentieux des ZAC. Rappelons que le contrôle de la qualification juridique des faits exercé par le juge administratif porte sur la question de savoir si les faits de l'espèce sont de nature à justifier la décision prise. Plus ou moins approfondi, il est normal ou restreint³¹⁶. En cas de contrôle restreint, la décision a été prise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration, qui l'a choisie comme la plus opportune.

Si le PAZ et le programme des équipements publics donnent toujours lieu à un contrôle restreint, l'acte de création, pour certains de ses aspects, fait l'objet d'un contrôle normal. La

³¹⁶Certains auteurs réservent l'expression "contrôle de la qualification juridique des faits" au contrôle normal. Néanmoins, il nous paraît possible de considérer que la qualification juridique des faits opérée par l'autorité administrative peut faire l'objet, de la part du juge, soit d'un contrôle normal, soit d'un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation. V. En ce sens R. Chapus, *Droit administratif général*, n° 1078 et *Répertoire de Contentieux administratif*, Dalloz, "Recours pour excès de pouvoir (Moyens d'annulation)" n° 141 et s.

déclaration d'utilité publique est également soumise à un contrôle normal, mais étendu, puisqu'il s'agit d'une application de la théorie du bilan.

A. Un cumul de contrôles sur l'acte de création

Le contrôle exercé par le juge administratif sur la décision de création d'une ZAC connaît un dédoublement depuis 1993 : restreint sur l'opportunité de la création, il est devenu normal sur l'objet de la ZAC. Cette innovation résulte de l'arrêt "Commune de Chamonix Mont-Blanc" qui a instauré sur la décision de création de ZAC un contrôle normal là où, auparavant, seuls les contrôles restreint (depuis l'arrêt Valentini³¹⁷) et de l'erreur de droit existaient. Au titre de l'erreur de droit, quelques décisions isolées avaient ainsi vérifié que l'objet d'une opération donnée était conforme aux dispositions qui définissent l'aménagement concerté, en considérant par exemple que "l'aménagement et l'équipement de terrains en vue de la construction de bâtiments à usage d'habitations est bien au nombre des objectifs qui justifient la création d'une ZAC", sans pour autant s'arrêter sur le contenu même de la notion d'aménagement³¹⁸. Cette rédaction semblait néanmoins annoncer l'arrêt "Commune de Chamonix-Mont-Blanc".

1) Un contrôle normal sur l'objet et le choix de la procédure de ZAC

En exerçant un contrôle normal sur l'objet de la création d'une ZAC, le Conseil d'Etat a, aux termes de l'arrêt "Commune de Chamonix Mont-Blanc", dédoublé et approfondi le contrôle effectué sur l'acte de création, en s'appuyant sur la notion d'opération d'aménagement et d'équipement. Ce contrôle consiste à vérifier si la ZAC a bien un "objet d'aménagement" au sens de l'article L. 311-1, c'est-à-dire à s'assurer que la teneur de l'opération, sa complexité, le territoire sur lequel elle porte, les équipements dont elle exige la réalisation justifient le recours à la procédure d'aménagement concerté.

³¹⁷CE 10 mars 1976, Valentini, p.947. V. 2 (a) ci-après.

³¹⁸CE 20 juillet 1988, Assoc. pour la sauvegarde de la ville d'Enghien-les-Bains et de ses abords, DA 88 n°536 (mais publié sur un autre point) ; 9 octobre 1991, Assoc. de défense des habitants du centre à L'Haye, p.1256, RDI 92 p.56.

a) L'arrêt "Commune de Chamonix Mont-Blanc"

L'arrêt "Commune de Chamonix Mont-Blanc", rendu par le Conseil d'Etat en 1993³¹⁹, marque une étape importante dans l'évolution du contrôle juridictionnel sur la création des ZAC.

Les faits de l'espèce étaient relativement simples : la ZAC dite "de l'hôtel Frantour" se composait de deux îlots d'une superficie totale de 7.215 m², le premier servant de terrain d'assiette à un hôtel existant dont la SHON devait être accrue de 145 m². Le second îlot, de 2.700 m², devait recevoir une annexe de l'hôtel. L'opération répondait en réalité au désir du propriétaire d'une chaîne d'hôtels d'étendre son établissement en acquérant un terrain situé de l'autre côté de la rue pour y édifier un nouveau bâtiment, de façon à accroître la capacité de l'établissement. Le périmètre de l'opération n'atteignait que 72 ares et les travaux prévus ne portaient que sur la réfection des réseaux d'écoulement des eaux, l'amélioration de l'éclairage public, l'installation d'un trottoir et d'un arrêt d'autobus.

Selon le tribunal administratif de Grenoble (dont le jugement du 20 décembre 1990 était soumis à la censure du Conseil d'Etat), l'exiguïté du périmètre de la zone, son appartenance à un unique propriétaire, l'aménagement existant déjà aux deux tiers et la modestie des équipements publics envisagés ne justifiaient pas la création d'une ZAC dont le "principal objet" était, selon le tribunal, de permettre le dépassement des droits à construire autorisés par le POS.

Le Conseil d'Etat a considéré que, "compte tenu de ses caractéristiques et de la faible importance des travaux d'équipement qu'elle nécessite, une telle opération ne constitue pas une opération d'aménagement et d'équipement au sens de l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme" et que "sa réalisation ne pouvait faire l'objet de la création d'une zone d'aménagement concerté". Il en a déduit que le tribunal administratif s'était à bon droit fondé, pour annuler la délibération portant approbation du PAZ, sur l'illégalité dont était entachée la délibération par laquelle avait été décidée la création de la zone et à laquelle le POS ne pouvait pas donner de fondement légal. Il en est résulté que le permis de construire de l'hôtel

³¹⁹CE 28 juillet 1993, Cne de Chamonix-Mont-Blanc, p.251, *DA* 93 n°544, *RDP* 93 n°5 p.1452 Concl. Lasvignes, *PA* 1er décembre 1993 p.18 note Bouyssou, *AJDA* 93 p.688 chron. Mauguë-Touvet, *D.* 94 Somm 107.

Frantour, qui portait sur une SHON supérieure à celle qu'autorisait le POS, était rendu illégal du fait de l'annulation du PAZ.

b) Le dédoublement et l'approfondissement du contrôle sur la création d'une ZAC

Dans ses conclusions sur l'arrêt "commune de Chamonix Mont-Blanc", le commissaire du gouvernement S. Lasvignes proposa au Conseil d'Etat de distinguer plus nettement qu'auparavant, dans la décision de créer une ZAC, la question de la conformité de la zone de celle de l'opportunité de la création, et à opérer, pour répondre à la première, une opération de qualification juridique.

Ce contrôle de la nature d'une opération pouvant justifier la création d'une ZAC se situe bien dans la lignée de l'arrêt "Gomel" de 1914³²⁰, à la suite duquel, face à un texte qui subordonne l'exercice d'un pouvoir de l'administration à des données de fait d'une certaine qualification, le juge de l'excès de pouvoir vérifie si ces conditions étaient effectivement remplies. En l'espèce, le texte est l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme, le juge devant vérifier la conformité des caractéristiques de l'opération aux critères énoncés dans ces dispositions. Le Conseil d'Etat a confirmé par la suite - au regard de l'article L. 300-1³²¹ du Code de l'urbanisme, mais le raisonnement est semblable - que relève de la qualification juridique des faits le fait de qualifier une opération d'urbanisme d'opération d'aménagement³²². C'est pourquoi le juge de cassation exerce un contrôle sur la qualification donnée à l'opération au regard de l'article L. 300-1 (ou L. 311-1 en ce qui concerne les ZAC) : cette qualification implique, à partir d'une analyse des faits (effectuée par les juges du fond), une opération intellectuelle qui est pratiquement indépendante des éléments du dossier et qui conditionne l'application d'un régime de droit.

Quant au dédoublement du contrôle, normal sur l'objet de la zone, restreint sur son opportunité, il n'a, selon S. Lasvignes, rien d'insolite et il est même similaire à celui qui est

³²⁰CE 4 avril 1914, Gomel, p. 488.

³²¹L'article L. 300-1 définit les actions ou opérations d'aménagement par des objectifs, énumérés de manière extensive.

³²²CE 30 juillet 1997, ville d'Angers, DA 97 n° 365 et DA 98 n° 30 note C. M.

exercé par le Conseil d'Etat sur les zones d'aménagement différé (ZAD)³²³. Toutefois, contrairement aux ZAC, les ZAD se sont d'abord vues appliquer un contrôle normal (et non restreint), la question de leur champ d'application s'étant posée en premier.

Tant pour le commissaire du gouvernement que pour les auteurs qui ont commenté l'arrêt "Commune Chamonix Mont-Blanc", l'intervention du juge et l'approfondissement de son contrôle sur la décision de création des ZAC se justifient par l'évolution du droit applicable à celles-ci. En effet, à l'origine, des exigences de procédure limitaient et encadraient le recours à la procédure de ZAC. Or, depuis la décentralisation, la lourdeur de la procédure a été sensiblement réduite³²⁴, de telle sorte que l'intervention du juge est le seul moyen de contrôle qui subsiste sur l'objet des ZAC.

Cet approfondissement du contrôle, devenu normal, sur l'objet de la ZAC, a conduit le juge à se pencher sur la notion d'opération d'aménagement et d'équipement.

c) La notion d'opération d'aménagement et d'équipement

Les textes, à savoir les articles L. 300-1 et L. 311-1 du Code de l'urbanisme, ne définissent que les finalités et les formalités de l'opération d'aménagement, la seule indication sur le contenu des ZAC étant fournie par le premier alinéa de l'article L. 311-1, qui les définit comme des zones dans lesquelles une personne publique "décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et équipement des terrains..." Quant aux objectifs de l'aménagement énoncés par l'article L. 300-1, ils sont si vastes qu'on conçoit mal quelle opération pourrait ne pas y répondre. Comme le souligne le commissaire du gouvernement Serge Lasvignes, "la lettre de la loi ne fait pas obstacle à ce qu'un projet de construction, si modeste soit-il, emprunte la voie de l'aménagement concerté dès lors qu'il entre dans le cadre d'une politique locale et donne lieu à la réalisation de quelques équipements". Le juge administratif a dû se contenter des bien maigres indications fournies par les textes et pallier leur silence pour contrôler le contenu des opérations de ZAC. Toutefois, une définition générale de ces opérations ne sera peut-être

³²³CE Assemblée 17 octobre 1975, Guegue, p. 517 ; Sect. 22 juillet 1992 Syndicat viticole de Pessac et Léognan, *AJDA* 1993 p.61

³²⁴Les conventions-types d'aménagement ne sont plus obligatoires, la réalisation des opérations d'aménagement n'est plus obligatoirement confiée à des personnes publiques ou semi-publiques et la procédure simplifiée permet d'écartier l'intervention du préfet.

jamais énoncée si le juge, comme dans l'espèce Commune de Chamonix Mont-Blanc, se contente d'indiquer si l'opération dont la légalité lui est soumise pouvait ou non faire l'objet de la création d'une ZAC, limitant le problème à une question d'espèce.

Cette limite ne doit pas dissimuler l'importance de l'arrêt Commune de Chamonix Mont-Blanc. En effet, auparavant, la jurisprudence nous renseignait seulement sur les objectifs possibles d'une ZAC : l'aménagement et l'équipement de terrains en vue de la construction de bâtiment à usage d'habitation³²⁵, ou la restauration et la démolition³²⁶, ou énonçait expressément, pour ne pas se prononcer, que le choix de la procédure de ZAC relevait d'un pouvoir discrétionnaire³²⁷. Seule la Cour administrative d'appel de Paris s'était attachée à la substance d'une ZAC, pour affirmer qu'elle n'est pas en soi une opération de construction ou de génie civil³²⁸.

En outre, si le Conseil d'Etat n'a pas défini explicitement la notion d'opération d'aménagement et d'équipement dans son arrêt du 28 juillet 1993, celle-ci a été largement étudiée par le commissaire du gouvernement dans ses conclusions conformes. Ainsi, selon S. Lasvignes, si l'on veut éviter une dénaturation de la procédure d'aménagement concerté, il faut s'attacher à l'objet des opérations : "c'est en appréciant si une opération donnée est conçue en vue de réaliser l'aménagement d'une partie du territoire de la collectivité, que l'on pourra censurer les pratiques qui utiliseraient l'aménagement concerté comme une simple procédure de contractualisation des autorisations de construire". Et si la notion d'aménagement est difficile à appréhender et qu'un système de seuils quantitatifs (tels que la superficie) remettrait dangereusement en cause la souplesse de la procédure, cela n'exclut pas l'utilisation de critères qualitatifs au cas par cas. D'après S. Lasvignes, de tels critères permettent de s'assurer que "l'opération projetée traduit et met en œuvre une volonté d'aménagement, c'est-à-dire un effort d'organisation des activités et d'ordonnancement de l'urbanisation". Tel sera le cas quand l'opération portera sur "une portion significative du territoire communal ou une combinaison complexe d'activités et d'affectations diverses". "C'est donc, en définitive, dans quelques cas limites, ceux où la ZAC doit permettre la réalisation d'un seul immeuble ou groupe

³²⁵CE 9 octobre 1991, Assoc. de défense des habitants du centre à L'Haye, p.1256, *RDI* 92 p.56

³²⁶CE 11 mai 1984, Evrard, p. 180, *DA* 84 n°293, *PA* 23/01/85 p.13.

³²⁷TA Nice 22 novembre 1990, Assoc. des habitants de Saint-Isidore-sud, cité par Yves Jégouzo dans "ZAC et réglementation d'urbanisme", Colloque de Caen, *Droit et Ville* 1993 n° 36 p.49 : "Il n'appartient pas au juge d'apprécier l'opportunité de la procédure de ZAC choisie pour la réalisation des objectifs fixés au POS".

³²⁸CAA Paris, 24 juin 1991, Laffoucrière, *DA* 1991 n°500.

d'immeubles, affectés à une activité unique ou principale, qu'il y aura matière à hésitation. Mais là encore, vous pourrez considérer qu'il existe un objet d'aménagement, si l'opération traduit la volonté de la collectivité de bien insérer dans le tissu urbain une activité qui doit avoir des incidences particulières sur celui-ci, et de faire aller de pair réalisation du projet et adaptation au milieu environnant. Ainsi le projet d'installation d'un centre commercial peut-il donner lieu à la création d'une ZAC qui permettra d'inclure dans une même opération et ainsi de coordonner la conception des immeubles et l'adaptation de la voirie et du voisinage. De même, la construction, en milieu urbain, d'un édifice au caractère particulièrement attractif - palais des congrès ou cité des affaires -, peut-elle être l'occasion d'un remodelage du secteur, délimité de façon large ou restreinte, dans lequel le bâtiment vient s'inscrire". La définition dégagée à propos des ZAD³²⁹, "d'opération complexe d'équipement ayant des incidences urbaines", peut servir de référence.

Appliqués au projet de l'hôtel Frantour, ces critères conduisaient à écarter la qualification d'opération d'aménagement. Le fait qu'une portion de la voie publique ait été incluse dans le périmètre de la zone, la légère reprise et le changement de quelques mètres de canalisation ne suffisaient pas à donner ce caractère au projet. Par conséquent, "ni l'économie de l'opération, ni son degré de complexité ni la nature ou l'importance des travaux d'équipements qu'elle nécessite ne permettent de la distinguer d'une opération de construction".

Aussi, interprétée à la lumière des conclusions du commissaire du gouvernement, et bien qu'elle puisse être qualifiée "d'espèce", cette solution a une portée pratique importante : elle interdit le recours à la ZAC pour des projets mineurs qui peuvent trouver leur fondement légal dans des adaptations ponctuelles du POS ou qui n'impliquent pas la réalisation d'équipements publics significatifs. En outre, en énonçant les critères d'appréciation des opérations visées à l'article L. 311-1, à savoir leurs caractéristiques et l'importance des travaux d'équipement, elle constitue un apport déterminant au droit des ZAC en fournissant une grille d'interprétation de ce texte.

Ce raisonnement a été étendu par le Conseil d'Etat aux opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme : il a considéré que les travaux d'amélioration de la sécurité d'une voie communale en cause dans une affaire donnée ne présentaient pas, compte

³²⁹CE Assemblée 6 juin 1969, Dame Laudon ; Section 20 janvier 1978, Ministre de l'Équipement c/ Pariset, p. 26

tenu de leur objet et de leur consistance, le caractère d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1³³⁰. Les travaux en cause consistaient en effet uniquement dans le redressement d'un virage à visibilité réduite au niveau d'une propriété, et ce plusieurs années après l'élargissement de la voie. Selon le Conseil d'Etat, une opération aussi ponctuelle, quelle que soit par ailleurs son utilité publique, ne peut être regardée comme visant à la réalisation d'un équipement collectif, l'un des objectifs attribués par l'article L. 300-1 aux opérations d'aménagement. Comme pour les opérations de ZAC aux termes de la jurisprudence "Commune de Chamonix Mont-Blanc", le Conseil d'Etat s'est attaché à l'importance mineure des travaux pour leur dénier le caractère d'opération d'aménagement.

Néanmoins, la portée de cette évolution, selon Serge Lasvignes lui-même³³¹, ne doit pas être surestimée. "Elle ne prétend pas enserrer dans un cadre prétorien une procédure réputée pour sa souplesse. Elle vise simplement à contrecarrer des pratiques qui consistaient à vider la procédure de ZAC de son contenu matériel en l'utilisant comme mode de négociation des permis de construire : le constructeur, en échange de certains engagements, bénéficiait de dérogations au droit commun des règles locales d'urbanisme".

Par ailleurs, si le contrôle exercé sur l'objet des ZAC est devenu normal, celui qui est effectué sur l'opportunité de la création est demeuré restreint.

2) Un contrôle restreint sur l'opportunité de la création et la localisation des ZAC

Dès lors que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour décider du bien-fondé d'une opération, de la vocation de la zone, pour en choisir l'emplacement et en délimiter le périmètre, le juge exerce sur ces décisions un contrôle restreint, limité, en ce qui concerne la qualification juridique des faits, à l'erreur manifeste d'appréciation. Selon la conception traditionnelle, il doit s'agir d'une erreur grossière, mais, comme le souligne Serge Lasvignes³³², une sensibilité plus forte aux questions d'environnement, en particulier chez les juridictions du premier degré ("proches du terrain"), peut rapprocher le seuil au-delà duquel un choix contestable est regardé comme une "erreur manifeste".

³³⁰CE 30 juillet 1997, ville d'Angers, DA 97 n° 365 et DA 98 n° 30 note C. M.

³³¹"Le risque contentieux dans la procédure de l'aménagement concerté", EFE, 1er Forum de l'urbanisme, 11 et 12/10/94, Session n° 16.

³³²"Le risque contentieux dans la procédure de l'aménagement concerté", précité.

a) Le pouvoir discrétionnaire de l'administration

Implicitement annoncés par un premier arrêt datant de 1975³³³, deux arrêts du Conseil d'Etat, rendus en 1979 à quelques jours d'intervalle, ont énoncé que l'administration exerçait en opportunité son pouvoir de décider de la localisation d'une ZAC. Aux termes de l'arrêt "Denu" du 14 mars 1979³³⁴, il n'appartient pas à la juridiction administrative d'apprécier l'opportunité du choix des terrains faits par la ville qui a décidé la création de la ZAC. Dans une formule comparable, l'arrêt "Valentini" du 23 mars de la même année³³⁵ a clairement indiqué "que si les requérants soutiennent que d'autres emplacements auraient été mieux adaptés à la réalisation de certains établissements de cette zone, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, de se prononcer sur l'opportunité du choix opéré par l'administration concernant l'emplacement de la ZAC".

Par la suite, la doctrine a rappelé le caractère discrétionnaire de ce pouvoir³³⁶. Dans le même sens, le Conseil d'Etat a indiqué dans une affaire que la circonstance que la commune serait propriétaire de terrains permettant de réaliser dans des conditions équivalentes certains des équipements publics prévus dans le cadre de l'opération d'aménagement projetée ne pouvait être utilement invoquée au soutien de conclusions dirigées contre l'arrêté créant une ZAC³³⁷. Cette solution semble logique, le choix entre deux projets ou la décision prise sur le meilleur emplacement ne relevant pas du juge, qui autrement se substituerait à l'administrateur.

L'affirmation de ce pouvoir discrétionnaire commandait l'exercice d'un contrôle juridictionnel restreint. Mais si la jurisprudence l'a consacré, ce n'est pas sans nuance ni sans susciter des critiques doctrinales.

³³³CE 25 juillet 1975, Comité de défense des intérêts des propriétaires et fermiers de la zone industrielle et de la raffinerie des Guipavas, Saint-Divy, n° 94263, cité dans le *Guide des zones d'aménagement concerté*, Ministère de l'Équipement, La Documentation française, 1989 p.51 : "le ministre dispose ainsi pour créer les ZAC d'un pouvoir d'appréciation...", et est rejeté le moyen tiré du fait que la zone est destinée à recevoir une raffinerie de pétrole qui aurait des conséquences dommageables pour la région.

³³⁴CE 14 mars 1979, Denu, *Droit et Ville* 1979, n° 8, p. 244, commenté par F. Bouyssou, "Le contentieux administratif des ZAC", même revue, même numéro, p. 237.

³³⁵CE 23 mars 1979, Valentini, p.133, p. 133 ; *AJDA* nov. 79 p.53 note Souloumiac ; *Droit et Ville* n° 8, 1979, p.242 note Bouyssou.

³³⁶V. note Morand-Deville sous CE 9 octobre 1989, Fédération des SEPANSO, *PA* 20/06/90 p.19

³³⁷CE 25 septembre 1992 Ministre de l'équipement c/ Mmes Bernardi et Alonso, *Lex*. N° 95.458.

b) Le débat sur la nature du contrôle sur l'opportunité de la création d'une ZAC : erreur manifeste d'appréciation ou bilan coût-avantages ?

Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation est fondé sur l'interdiction faite à l'administration d'apprécier de façon manifestement erronée les faits à la base de ses décisions : il ne doit pas y avoir de disproportion manifeste entre les faits et la décision³³⁸. Dans le cadre du bilan coût-avantages (ou "plein contrôle de proportionnalité"), les avantages d'une décision sont confrontés à ses inconvénients. Mais tant le contrôle restreint que le contrôle normal, dont le bilan coût-avantages est un approfondissement, portent sur la qualification juridique.

En matière d'opportunité de création et de localisation des ZAC, le principe est que le contrôle exercé par le juge administratif sur la qualification juridique des faits porte sur l'erreur manifeste d'appréciation et non sur le bilan coût-avantages. Ce choix fut justifié par le commissaire du gouvernement Labetoulle dans ses conclusions sous l'arrêt "Valentini" précité : "sur le terrain du contrôle juridictionnel, nous percevons mal l'intérêt de cette théorie du bilan : pour le juge, elle est difficile à manier ; pour le justiciable, l'extrême prudence avec laquelle vous en usez montre qu'elle n'apporte qu'une garantie très limitée. De ce double point de vue, la théorie de l'erreur manifeste paraît très préférable."

"Il est vrai par contre que vis-à-vis de l'administration la théorie du bilan peut avoir un caractère pédagogique, en lui fournissant des directives pour l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Mais pour qu'il en soit ainsi, encore faut-il que l'on soit en mesure d'en cerner les contours, c'est-à-dire de définir par avance les types d'avantages et d'inconvénients de la décision et, sans trop d'artifice ou d'arbitraire, de mettre en balance et comparer ceux-ci et ceux-là. C'est, dans une certaine mesure, possible pour l'expropriation, peut-être aussi dans quelques autres cas. Mais ce n'est certainement pas le cas de la zone d'aménagement concerté. Car au moment où l'on crée une telle zone, il est très difficile d'apprécier les avantages et les inconvénients d'une telle création, puisque pour une bonne part ceux-ci comme ceux-là dépendront des décisions qui seront prises ultérieurement : l'on ne sait pas encore nécessairement s'il faudra ou non recourir à l'expropriation ; l'on ne sait pas encore quel sera le contenu du plan d'aménagement de zone."

³³⁸V. R. Chapus, *Droit administratif général*, n° 1081.

Cette position est critiquée par une partie de la doctrine. Dans sa note sous l'arrêt "Valentini", A. Souloumiac estimait qu'un contrôle du bien-fondé de la création de la ZAC considérée dans l'espèce aurait pu être opéré grâce à la théorie du bilan. Le même auteur ajoutait que si, à l'origine, la notion d'utilité publique avait servi de base à la théorie du bilan, elle n'en constituait pas son domaine exclusif et que ladite théorie avait connu des applications jurisprudentielles (dérogations aux plans d'urbanisme, institution d'une zone de protection autour d'un site classé) dont on pouvait rapprocher les décisions créant des ZAC.

En outre, s'il y a bien une différence de nature ou d'intensité entre ces deux contrôles, l'erreur manifeste d'appréciation étant la voie du contrôle restreint, le bilan coût-avantages une variante approfondie du contrôle normal, leur objet a pu être considéré comme identique. En effet, dans les deux cas, le contrôle du juge porte sur le pouvoir d'appréciation des faits conféré à l'administration.

Enfin, les arguments développés en 1979 par M. Labetoulle, doivent, d'après F. Steichen³³⁹, être relativisés compte tenu de l'évolution du contexte réglementaire. En effet, le décret n° 92-966 du 10 septembre 1992 impose à l'acte de création d'indiquer le programme global de construction, et la procédure conjointe de "création-réalisation" permet de soumettre le projet de PAZ à enquête publique avant la création de la ZAC. Dans ces hypothèses, le juge disposerait d'informations suffisantes pour apprécier les avantages et les inconvénients de la création de la ZAC. Le même auteur fait également valoir que la procédure d'expropriation peut être suivie avant la création de la ZAC, voire concomitamment, de telle sorte que la dissociation des deux types de contrôles, bilan pour la première, erreur manifeste d'appréciation pour la seconde, paraît artificielle. Et ce en particulier lorsque la déclaration d'utilité publique porte sur les travaux et acquisitions de terrains nécessaires à la réalisation de la ZAC, travaux et acquisitions dont l'utilité publique se confond avec celle de l'opération d'aménagement elle-même.

c) Une consécration jurisprudentielle nuancée du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation

³³⁹"Le contrôle du juge en matière de zone d'aménagement concerté", *RFDA* 1996 p. 1202.

Si la jurisprudence semble bien avoir consacré le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et non celui du bilan coût-avantages, ce n'est pas sans nuances.

La formulation de certains arrêts est elle-même source de confusion quant à la distinction des deux contrôles. Ainsi dans l'arrêt "Valentini", le Conseil d'Etat, après avoir rappelé les termes du jugement du tribunal administratif, selon lequel les inconvenients inhérents au projet de création de la ZAC de Draguignan n'apparaissent pas comme excessifs, en comparaison des avantages à en attendre sur le plan notamment de l'économie locale, affirme qu'il a répondu au moyen des requérants, tiré d'erreurs manifestes d'appréciation dont serait entaché un tel projet dans un tel emplacement et en déduit que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le jugement serait insuffisamment motivé.

De même, presque quinze ans plus tard, à propos de la ZAC "Bordeaux Technopolis", le Conseil d'Etat considéra que si l'opération d'aménagement projetée avait porté atteinte aux massifs forestiers, cette atteinte serait demeurée limitée, compte tenu des précautions prises à cet effet pour limiter les éventuelles nuisances, et que, compte tenu de ces éléments et de l'intérêt qui s'attachait à la création d'une telle zone dans le périmètre délimité, le préfet n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en créant la ZAC³⁴⁰.

Les tribunaux administratifs eux-mêmes usent de formules ambiguës, jugeant par exemple que "compte tenu des graves inconvenients qui en résulteront", un parti d'aménagement est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation³⁴¹, ou rejettent au contraire ledit moyen au regard de la circulation routière, toutes les mesures ayant été prises pour la desserte d'une zone et les problèmes de déplacement étant normaux en région parisienne³⁴².

En fin de compte, apparaissent assez rares les décisions qui ont consacré le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sans aucune équivoque, sans user d'aucune expression rappelant les termes du bilan coût-avantages, tels que les "risques", "atteintes", "inconvenients" et "précautions prises"³⁴³. Un arrêt récent annonce peut-être une évolution vers plus de netteté : il

³⁴⁰CE 28 juillet 1993, Ministre de l'Équipement c/ M. Lurton, Lex.130.567

³⁴¹TA Versailles 6 juillet 1993, Assoc. Magny Environnement et Union des amis du parc naturel régional de la haute vallée de Chevreuse, *JCP* Ed G IV 700.

³⁴²TA Versailles 28 février 1994, *GP* 94.2 Pan Dr adm p.151 ; 20 décembre 1994, Union départementale des associations pour la sauvegarde de l'environnement des Yvelines, *RJE* 3/95 p. 493, concl J. P. Demouveaux.

³⁴³CE 24 février 1993, M. Roncari, SI du domaine de Billy, Lex.116.219 ; 10 juillet 1996, Assoc. de défense des propriétaires et ayants-droit du polygone Nord à Perpignan, *GP* 97 p. 114

se contente d'indiquer qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en autorisant la création d'une ZAC, qui ne comporte la construction que d'une cinquantaine de logements et s'insère dans une zone NA du POS pour laquelle il est prévu que l'urbanisation s'effectuera par le procédé de la ZAC, le préfet ait entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation³⁴⁴.

Cette jurisprudence nuancée peut être interprétée comme offrant au juge les "avantages" des deux modes de contrôle. En effet, comme l'explique A. Souloumiac dans sa note sur l'arrêt "Valentini", "tandis que le contrôle opéré par la voie du bilan procède de comparaisons internes à une décision, l'erreur manifeste autorise les "comparaisons externes", le caractère manifeste d'une erreur apparaissant notamment lorsque l'on compare la décision prise avec les autres options qui s'ouvrent à l'administration. L'erreur manifeste autorise donc un contrôle du choix de l'emplacement d'une zone d'urbanisme que le bilan ne permet pas." Par ailleurs, la théorie du bilan exige un examen des faits beaucoup plus poussé que celui de l'erreur manifeste : les inconvénients doivent être excessifs et non pas seulement "manifestement" excessifs. En accord sur ce point avec les conclusions précitées de D. Labetoulle, le même auteur en conclut qu'au moment de la création d'une ZAC, le juge ne dispose pas de moyens d'information et d'analyse suffisants pour que la précision du contrôle permise par la théorie du bilan offre un réel intérêt.

Ces arguments permettent sans doute de concilier le principe du contrôle de l'erreur manifeste et les critiques formulées à son encontre par Franck Steichen, conciliation que la jurisprudence, comme nous l'avons vu plus haut, a consacré au moyen de formules complexes : lorsque le juge dispose d'informations suffisantes pour apprécier les avantages et les inconvénients de la création d'une ZAC (éléments du contrôle du bilan en principe), il prend en compte ces éléments dans son contrôle de l'erreur manifeste. Dans le cas contraire, il s'agit d'un contrôle pur et simple de l'erreur manifeste, sans approfondissement. Le juge administratif fait ainsi la preuve, une fois de plus, de son pragmatisme, attitude qui le conduit par ailleurs à rarement prononcer l'annulation d'actes de création pour erreur manifeste d'appréciation.

Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation présente un autre avantage : la notion d'erreur manifeste peut être plus facile à utiliser que certaines dispositions peu claires de textes tels que la loi "littoral". Ainsi, dans l'affaire de la ZAC "Les Fontaines de Grimaud", la cour

³⁴⁴CE 4 avril 1997, Société Art et Construction, *GP* 97, Pan. Dr. adm. p. 187, Lex. 116353.

administrative d'appel de Lyon a préféré, pour déclarer illégale la création de la ZAC, se situer sur le terrain de l'erreur manifeste d'appréciation plutôt que de se fonder sur l'article L. 146-6 (relatif aux espaces remarquables) ou sur l'article L. 146-4-I, ce qui l'aurait contrainte notamment à se prononcer sur le point délicat de savoir si une ligne de crête rompt la continuité de l'urbanisation³⁴⁵. Pour retenir l'erreur manifeste d'appréciation, la cour d'appel a relevé que la ZAC créée était située dans un espace encore naturel, qu'elle impliquait la création d'une surface de plancher de 56.000 m² et le doublement de la population permanente du village, et serait réalisée intégralement dans une ZNIEFF³⁴⁶, ce qui traduisait l'intérêt écologique des terrains litigieux. Le fait que selon la cour, la décision de création de la ZAC était entachée, pour des motifs tenant à la richesse de l'environnement, d'erreur manifeste d'appréciation, alors que ce vice est rarement retenu par le juge administratif contre un tel acte, témoigne du fait que des textes visant à la protection de l'environnement, tels que la loi littoral, auraient été des fondements adaptés pour cette censure. L'erreur manifeste n'a servi qu'à contourner les difficultés d'application de la loi littoral.

B. Un contrôle restreint sur le PAZ

Le contrôle exercé par le juge sur la qualification juridique des faits opérée par les auteurs d'un PAZ porte sur le parti d'aménagement, sur les îlots éventuellement définis et sur le contenu obligatoire du PAZ.

1) Le contrôle du parti d'aménagement retenu par les auteurs du PAZ

Le parti d'aménagement que traduisent les dispositions du PAZ relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente et fait par conséquent l'objet d'un contrôle restreint, conformément à la jurisprudence "Commune de Bouchemaine"³⁴⁷. Ce contrôle apparaît plus sévère lorsqu'il est exercé par les tribunaux administratifs que par le Conseil d'Etat. L'erreur manifeste d'appréciation est parfois retenue à l'encontre du PAZ au regard de lois d'aménagement et d'urbanisme, mais comme il s'agit d'une question de violation de la loi ou

³⁴⁵CAA Lyon 31 décembre 1996, Assoc. d'information et d'environnement, *AJDA* 97 p. 306 et 279, *PA* 11/06/97 p.22, note Halna du Fretay.

³⁴⁶Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

³⁴⁷Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 mars 1979, Commune de Bouchemaine, p.127, le juge administratif exerce un contrôle restreint sur les options d'urbanisme retenues par l'administration dans les POS.

d'erreur de droit, davantage que d'un problème de qualification juridique des faits, elle sera étudiée à propos de l'encadrement normatif des ZAC (au paragraphe 2 de la présente section, B.)

a) Une erreur manifeste d'appréciation rarement retenue

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat, saisi d'un recours contre un acte d'approbation de PAZ, indiquait seulement "qu'il ne résulte pas des pièces versées au dossier que le parti retenu par le PAZ révèle une erreur manifeste d'appréciation", notamment en ce qui concerne tel ou tel aspect du projet³⁴⁸.

Par la suite, le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation appliqué au parti d'aménagement mis en œuvre par le PAZ a évolué vers davantage de précision, pour impliquer une mise en balance des insuffisances du projet et des avantages à attendre de sa réalisation, eu égard aux circonstances, notamment les caractéristiques du secteur concerné³⁴⁹. Les objectifs et caractéristiques du projet sont minutieusement examinés, tels que, par exemple, l'amélioration de l'entrée de ville, l'élargissement d'une voie de pénétration importante, le maintien et le développement des activités, la réponse aux besoins de logements, les options concernant l'existant et les engagements pris en matière d'espaces verts et quant au respect du ratio imposé entre les surfaces de logements et les surfaces de bureaux³⁵⁰. Cette jurisprudence considère le plus souvent que le PAZ concerné ne révèle pas d'erreur manifeste d'appréciation. Toutefois, dans cet aspect du contentieux des ZAC comme dans d'autres, les tribunaux administratifs font preuve d'une sévérité plus grande que le Conseil d'Etat, exigence qui se manifeste en particulier à propos des espaces verts.

b) L'appréciation du caractère suffisant des espaces verts

³⁴⁸CE 11 juin 1982, Assoc. de sauvegarde des espaces verts des Monts d'Or, p.216 ; 11 mai 1984, Evrard, p. 180, *DA* 84 n°293, *PA* 23/01/85 p.13.

³⁴⁹CE 5 octobre 1990, Cne de Levallois-Perret, SEMARELP, Ministre Equip c/ Ph. Caen, p.267, *DA* 90 n° 565, *AJDA* 20/01/91 p.69 obs. J-B. Auby, et A. Holleaux, "Avancée de l'écologie devant les juridictions administratives", *PA* 27/02/91; 4 juillet 1994, Cne des Ponts-de-Cé, *Lex*.116.566

³⁵⁰CE 20 mars 1998, Comité de défense de l'environnement à Colombes, *Lex*. 167887.

L'erreur manifeste d'appréciation peut être reconnue en ce qui concerne les espaces verts, en particulier par les tribunaux administratifs. Ceux-ci prennent en compte la densité prévue au PAZ, la surface existante d'espaces verts sur le territoire de la commune, se référant par le passé à la recommandation de la circulaire du 8 février 1973 (selon laquelle les espaces verts publics devaient représenter au moins 10 % de la superficie d'une ZAC)³⁵¹.

Mais souvent, le Conseil d'Etat a censuré les jugements des tribunaux administratifs et considéré que les espaces verts prévus par le PAZ étaient suffisants³⁵². Ainsi, dans l'espèce "Commune de Levallois-Perret, SEMARELP", la Haute Assemblée a reconnu que deux espaces verts seulement étaient prévus, alors qu'ils sont insuffisants à Levallois et inexistant dans le quartier concerné, mais a estimé qu'en égard à l'ensemble des circonstances de l'affaire et aux objectifs de l'aménagement (à savoir la création d'activités économiques et de logements supplémentaires), il n'y avait pas d'erreur manifeste d'appréciation. Dans le même sens, à propos de la ZAC Seine rive gauche, aux termes de l'arrêt "Ville de Paris contre M. Parent", le Conseil d'Etat a indiqué que si les espaces verts mentionnés dans le rapport de présentation n'étaient pas localisés sur les documents graphiques, y figuraient en revanche le square Marie Curie étendu, un jardin de 6.000 m², le jardin de la bibliothèque de France et 40.000 m² des berges de la Seine, et que plusieurs parcs et jardins étaient assez proches du périmètre de la ZAC pour pouvoir être utilisés par ses habitants futurs. Il en a déduit, contrairement au tribunal administratif de Paris, que le Conseil de Paris n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en raison d'une insuffisance des espaces verts prévus dans la zone.

La question des espaces verts se pose aussi à propos de la compatibilité des PAZ avec les schémas directeurs (v. ci-après § 2, B., 2, b, α).

2) Une appréciation souple de la notion d'îlot

³⁵¹Cette circulaire, acte par nature non invocable devant le juge, lui fournissait seulement une indication l'aidant à contrôler l'appréciation des faits opérée par l'administration.

³⁵²CE 5 octobre 1990, Cne de Levallois-Perret, SEMARELP, Ministre de l'équipement c/ Ph. Caen, précité ; 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ M. Parent, p.340, *DA* 94 n°63, *AJDA* 93 p.856 et 893, *RFDA* 94 p.583, Concl Bonichot.

Les règles définies par le PAZ s'appliquent en principe à des "îlots" (et non à des "zones" comme en matière de POS), dont l'existence et la réglementation sont contrôlés par le juge.

a) Le contrôle de la qualification d'îlot

Les îlots, visés aux articles R. 311-10-2 et R. 311-10-3³⁵³ du Code de l'urbanisme, ne font l'objet d'aucune définition réglementaire et leur constitution, qui n'est pas obligatoire, dépend de la volonté de l'auteur du règlement. Le contrôle du juge n'en est pas pour autant absent³⁵⁴, et il vérifie si les conditions de leur existence sont réunies. Ainsi, la délimitation dans le rapport de présentation de secteurs géographiques qualifiés d'îlots n'est pas suffisante pour permettre de considérer qu'un PAZ a comporté la création d'îlots, si le découpage n'est pas reproduit dans les documents graphiques³⁵⁵.

Suivant la démarche inverse, le juge peut être amené à requalifier en îlots distincts des secteurs définis dans le règlement d'aménagement de zone et qui correspondent à des ensembles géographiquement distincts et à des zones dotées de valeurs de COS différentes, même si des règles d'urbanisme communes leur sont appliquées³⁵⁶.

b) Les conséquences de la qualification d'îlot

Si l'existence d'îlots est constatée, le PAZ doit fixer pour chacun la SHON dont la construction est autorisée. Cette obligation, déduite par le juge des dispositions des articles R. 311-10-2 et R. 311-10-3, a été affirmée dans la jurisprudence susmentionnée. Celle-ci peut paraître rigoureuse, interdisant des adaptations de surfaces entre des secteurs différents, au sein d'une SHON unique. Au contraire, si le PAZ n'a pas comporté la création d'îlots, le règlement n'a pas à fixer la SHON autorisée dans chacun des prétendus îlots.

³⁵³Le premier dispose : "Les documents graphiques font apparaître notamment : (...)

b) Le ou les îlots à l'intérieur desquels s'appliquent les règles visés à l'article R. 311-10-3." Lequel article prévoit que "le règlement fixe notamment :

a) Les règles applicables aux terrains situés dans chacun des îlots de la zone conformément aux dispositions de l'article R. 123-21 (1°, 2°) ;

b) La surface de plancher développée hors oeuvre nette dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de l'affectation future des bâtiments".

³⁵⁴Selon le commissaire du gouvernement Toutée sur CE 6 décembre 1989, Assoc. "Un poumon pour Saint-Blaise", *PA* 11/01/91 p.13 : "la constitution d'un ou plusieurs îlots nous paraît dépendre, sous le contrôle du juge, de la volonté de l'auteur du règlement", cité dans *Etudes foncières* déc. 92 p. 53.

³⁵⁵CE 6 décembre 1989, Assoc. "Un poumon pour Saint-Blaise", précité.

³⁵⁶TA Lyon, 21 avril 1992, Assoc. Ecully-Survie, *Etudes foncières* n°57, déc. 92 p.53.

Mais que des îlots existent ou non, le juge vérifie que le PAZ a fixé avec une précision suffisante les possibilités de construire dans la ZAC.

3) L'examen de la précision et de la rigueur des prescriptions du PAZ

Le juge administratif vérifie que les surfaces constructibles et la hauteur maximale des immeubles sont déterminées par le PAZ. Mais il fait preuve de souplesse dans son appréciation du caractère suffisant des prescriptions, et fournit même des solutions originales, en admettant des prescriptions qui ne pourrait pas nécessairement figurer dans un POS, ce qui peut s'expliquer par la plus petite échelle des PAZ. Ainsi, la référence à la hauteur des cimes d'arbres pour fixer la hauteur maximale des immeubles peut suffire³⁵⁷. De plus, si les documents graphiques permettent d'évaluer les surfaces de chaque îlot, le règlement peut fixer seulement une surface globale pour plusieurs îlots³⁵⁸, et les règles applicables peuvent différer selon les sous-secteurs de chaque îlot³⁵⁹. Dans le même sens, le Conseil d'Etat a considéré en 1996 qu'il résultait des article L. 311-1, L. 311-2 et R. 311-10, que le règlement du PAZ, s'il doit fixer les règles de densité, pouvait à l'époque librement déterminer les modalités selon lesquelles cette densité était appréciée. Un tel plan pouvait notamment fixer un COS moyen calculé sur l'ensemble de la zone, de sorte que la densité autorisée était susceptible de varier d'une tranche à une autre, sous réserve que la SHON autorisée dans la zone n'excédât pas au total, celle résultant de l'application du COS moyen à l'ensemble de la zone³⁶⁰. Un arrêt de 1994 avait même admis qu'en l'absence de toute disposition du PAZ applicables à des parcelles, celles-ci étaient néanmoins constructibles, dans le cadre du RNU. Cette solution était critiquable, car elle revenait à admettre qu'une partie au moins de la SHON constructible sur la ZAC était totalement indéterminée³⁶¹. Enfin, l'absence de précision sur la superficie des espaces verts prévus dans le rapport de présentation et les documents graphiques n'entache pas un PAZ d'erreur manifeste d'appréciation.

³⁵⁷CE 11 mars 1988, Assoc. "Les résidents de Vars", p.1077, *PA* 14 octobre 88 p.7.

³⁵⁸CE 9 octobre 1991, Assoc. de défense des habitants du centre à L'Haye, p.1256, *RDI* 92 p.56.

³⁵⁹CE 20 novembre 1995, Assoc. Victor Schoelcher, Lex. 150.310.

³⁶⁰CE 5 juillet 1996, Lemaignan, *GP* 97 p. 115.

³⁶¹CE 7 octobre 1994, Min. d'Etat, min. Equipement et logement c/ Jaumon, *JCP* 95 Ed N II p.389, Ed G 94 IV 2598.

Des tribunaux administratifs et la cour administrative d'appel de Paris, puis le Conseil d'Etat, ont toutefois tenté de limiter cette liberté. Est annulé un PAZ qui prévoit la construction de logements, de bureaux, et bâtiments publics à usage sanitaire et scolaire, mais ne fixe pas pour ces derniers la SHON autorisée³⁶². Un PAZ autorisant un dépassement de COS doit prévoir un plafond et la définition d'un coefficient volumétrique et d'une hauteur maximale est insuffisante car la SHON varierait en fonction du nombre d'étages³⁶³. Le Conseil d'Etat a confirmé cette solution en 1998 : les articles L. 311-4 et R. 311-10-3 relatifs au PAZ et R. 123-21 et L. 123-1 applicables au POS, qui imposent à un document d'urbanisme autorisant des dépassements de COS de fixer directement ou indirectement des plafonds à ces dépassements, s'appliquent également au PAZ³⁶⁴. Faute de comporter de telles règles de limitation, le règlement du PAZ est illégal. Cette solution témoigne peut-être d'une évolution vers plus de rigueur dans le contrôle juridictionnel de la densité autorisée par le PAZ. Elle est conforme à celle retenue pour les POS par la jurisprudence³⁶⁵.

C. Le contrôle du bilan sur la déclaration d'utilité publique

Le contrôle juridictionnel de la déclaration d'utilité publique des expropriations de terrains nécessaires à la réalisation des ZAC ne présente pas d'originalité par rapport au droit commun de l'expropriation : le juge applique la théorie du bilan et se montre réticent à prononcer des annulations. Seules les circonstances propres à chaque affaire soumise au juge sont spécifiques du contentieux des ZAC.

Classiquement, l'appréciation de la légalité des déclarations d'utilité publique dans le cadre des ZAC se fait par l'examen de trois questions. La première consiste à s'interroger sur le point de savoir si l'expropriation projetée se justifie par un intérêt public ou général. Dans le cadre d'une ZAC, il peut s'agir de la construction de logements et des équipements correspondants (école maternelle, commerces,...)³⁶⁶, en particulier si la population de la commune a connu une progression sensible, que l'habitat y est vétuste et que les demandes de logements y sont

³⁶²TA Nice 23 juin 1989, Assoc. Peymeinade à Tous, req. 769-89 II.

³⁶³TA Versailles, 31 août 1993, Assoc. de défense du site de Varrennes-Jarcy, p.1099, DA 1994, n°62, JCP 94 G IV 701 ; CAA Paris, 12 avril 1994, Lemoine, DA 94 n°379.

³⁶⁴CE 25 février 1998, Cne de Jouy-en-Josas, DA 98 n° 189, Lex. 159253.

³⁶⁵CE 2 décembre 1991, Epoux Souillé c/ Ville de Paris, p. 418.

nombreuses³⁶⁷. L'intérêt public d'une ZAC peut également résulter de la vocation industrielle d'une commune dont la population et les activités progressent sensiblement et où les demandes de permis de construire sont nombreuses³⁶⁸. Il peut aussi résider dans le renforcement de la vocation tertiaire d'un centre ville, le regroupement des services communaux et une meilleure répartition des équipements scolaires³⁶⁹. Il est également tenu compte de l'utilité publique que présente une ZAC pour la création d'emplois dans un secteur confronté aux difficultés de la reconversion d'activités industrielles en crise³⁷⁰. Il suffit que l'opération ne serve pas exclusivement les intérêts de personnes privées (par exemple en facilitant l'extension de bureaux d'une société de droit privée à caractère commercial) mais ait également pour objet de répondre aux besoins d'une commune³⁷¹.

La réponse à la deuxième question traditionnellement examinée par le juge administratif, à savoir celle de savoir si la collectivité expropriante dispose ou non déjà d'un terrain qui lui permettrait de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes, est rarement évoquée explicitement³⁷². Il est par ailleurs rappelé par la jurisprudence qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative d'apprécier l'opportunité du choix des terrains fait par la ville, la circonstance que les ouvrages auraient pu être réalisés sur d'autres parcelles est indifférente³⁷³.

Quant à l'appréciation des inconvénients de l'opération d'aménagement, qui ne doivent pas être excessifs par rapport à son utilité, elle porte, classiquement, sur les atteintes à la propriété privée et sur les coûts financiers et sociaux. Mais la nature de ces inconvénients est rarement précisée (ils peuvent résulter du coût excessif des constructions prévues ou de menaces pour la sécurité des futurs occupants³⁷⁴, consister en la disparition de plusieurs hectares de vergers, ou concerner des résidents et des commerçants de la zone), de même que les mesures prises pour

³⁶⁶CE 14 mars 1979, Denu, *Droit et Ville* 79, n°8, p.239, note Bouyssou ; 28 octobre 1994, Comité de défense de la ZAC Béranger, Salvador Allende, Louis Blanc, Lex.147.834.

³⁶⁷CE 9 mai 1979, Ministre de l'équipement et Cne de Cheylard, p. 919.

³⁶⁸CE 11 mars 1988, MM. P. Guérin et M. Sarlat, *PA* 14 octobre 88 p.7.

³⁶⁹CE 11 mars 1992, Ministre de l'Equipement et du logement et Ville de Cannes, p.1382, *RDI* 92 p.311, *Quot. jur.* 9/02/93 p.4.

³⁷⁰CE 20 novembre 1996, Assoc. de sauvegarde et renouveau de six fours, *GP* 98 Pan. Dr. adm. p. 68 n° 24.

³⁷¹CAA Paris, 18 juin 1998, Cne de Clichy-la-Garenne, Lex. 96PA00689.

³⁷²CE 4 juillet 1994, Assoc. pour la défense du bourg de Meyzieu, Lex.117.462 : "il ne ressort pas des pièces du dossier que la commune possédait d'autres emplacements qui auraient été mieux adaptés à la réalisation du projet".

³⁷³CE 14 mars 1979, Denu, précité ; CE 11 mars 1992, Ministre de l'Equipement et du logement et Ville de Cannes, précité.

y remédier (par exemple le relogement³⁷⁵ ou la réinstallation des personnes concernées). Cela pouvait s'expliquer par le fait que, dans les espèces examinées, le juge a conclu à l'utilité publique de l'opération.

L'examen du contrôle de la qualification juridique des faits dans le domaine des ZAC fait ainsi apparaître que déterminer quelle variante exacte de ce contrôle est appliquée par le juge n'est pas toujours chose aisée. Au demeurant, même si le contrôle minimum de l'erreur manifeste d'appréciation apparaît parfois renforcé (pour devenir un contrôle normal ou s'en approcher), le pouvoir discrétionnaire de l'administration ne semble pas remis en cause.

§ 2 Le contrôle de l'articulation des ZAC avec les autres normes d'urbanisme

L'articulation de la ZAC avec les autres règles d'urbanisme constitue l'une des principales difficultés à laquelle elle est confrontée³⁷⁶. Elle doit en effet s'insérer dans une hiérarchie des normes très complexe, mettant en œuvre des logiques multiples : celles de la décentralisation (l'Etat encadrant les politiques urbaines des collectivités locales), de la protection de l'environnement (par des normes nationales régissant des territoires sensibles) et des politiques de l'aménagement du territoire (l'objectif de rééquilibrage d'une région par exemple). Selon Yves Jegouzo, "le problème de la ZAC est précisément que venant au bout de cette chaîne de politiques d'aménagement et de protection, elle doit toutes les intégrer, ce qui peut se révéler délicat".

Or cette difficulté d'intégration est susceptible d'être sanctionnée par le juge, et est donc, en raison de la multiplicité des normes d'encadrement, source de contentieux. Ce contentieux est en outre rendu plus complexe par certains traits du droit des ZAC, à savoir, comme nous l'avons examiné au premier chapitre (section 2), la production d'actes juridiques distincts, pour lesquels la vérification du respect des normes supérieures n'aboutit pas nécessairement à des résultats identiques pour tous. Le problème se pose notamment en raison de la distinction, relevée par Yves Jegouzo, entre la ZAC considérée en tant qu'opération (traduite dans l'acte de création) et la ZAC en tant que document d'urbanisme (le PAZ) : les textes applicables à l'une

³⁷⁴CAA Paris 28 juin 1996, Ministre de l'équipement, *AJPI* 10/11/97 p. 921.

³⁷⁵CE 30 octobre 1996, M. Duverger, *BJDU* 96 p. 455 ; *AJPI* 97 p. 921.

³⁷⁶V. Yves Jegouzo, "ZAC et réglementation d'urbanisme", *Droit et Ville* 1993 n°36.

et à l'autre peuvent différer, de sorte que le contrôle du juge est susceptible de varier sur un même projet d'aménagement.

Avant d'examiner les relations entre les ZAC et les normes supérieures qu'elles doivent respecter, il convient d'évoquer les liens qui les unissent à un document de même "niveau" que le PAZ dans la hiérarchie des normes d'urbanisme, à savoir le POS.

A. Les relations contentieuses entre les ZAC et les POS

Il s'agit pour l'essentiel de la question du respect des POS par les ZAC, ainsi que des effets de l'illégalité d'un POS sur la ZAC créée sur le territoire qu'il couvre, et inversement, des effets de l'illégalité d'un acte relatif à une ZAC sur un POS.

1) La question de la nécessité du respect des POS par les ZAC

Une ZAC doit-elle respecter le règlement du POS ? Les tribunaux administratifs de Nice et de Nantes ont donné des réponses affirmatives³⁷⁷, mais le Conseil d'Etat s'est plutôt prononcé par la négative³⁷⁸. Selon l'orientation des tribunaux de Nice et Nantes, le projet de ZAC doit être confronté principalement au paragraphe introductif du règlement de zone. Cela semble contestable, car aucun texte ne soumet la création des ZAC aux règles de fond prévues par le POS et l'article L. 311-4 dispose implicitement que le PAZ peut porter atteinte à l'économie générale du POS.

Il en va différemment du zonage du POS, dont l'article L. 311-1 impose le respect, interdisant de créer des ZAC en dehors des zones urbaines ou d'urbanisation future. Le Conseil d'Etat vérifie que cette règle n'est pas méconnue : si une décision de création de ZAC a par erreur englobé des parcelles classées en zone naturelle ND, elle n'encourt pas l'annulation à condition d'avoir été par la suite rectifiée par une nouvelle délibération et si les parcelles en

³⁷⁷Jugements mentionnés par Yves Jegouzo dans l'article précité : TA Nice, 20 juillet 1988, Assoc. pour la sauvegarde du site de Gassin, req. n° 800-88 : une ZAC ayant pour objet de créer "un nouveau village en continuité avec le village ancien et s'inscrivant harmonieusement dans le site" est bien conforme à un règlement de zone NA prévoyant "l'extension du village sous forme groupé dans le respect du site existant". TA Nantes, 19 mars 1992, Assoc. de Coques et du Banzeau, req. n° 90-487 : contrôle de la conformité de la ZAC aux dispositions du règlement d'une zone NA définissant les caractéristiques des opérations autorisées.

³⁷⁸CE 25 mai 1992, Bernardi.

cause étaient d'une faible superficie et n'avaient pas, en fait, été affectées par les aménagements projetés³⁷⁹.

Enfin, le POS peut-il imposer, pour la construction en zone NA, la création d'une ZAC ? La cour administrative d'appel de Paris a répondu que l'article R. 123-18 le permet³⁸⁰.

2) Les effets de la déclaration d'illégalité d'un POS ou de sa modification

Les effets de l'annulation du POS sur la compétence de création d'une ZAC ont été examinés plus haut (Section 1, § 1, A, 3). Nous occupent ici les effets d'une telle annulation sur le fond de l'acte de création d'une ZAC ou sur le PAZ.

a) Les implications de la déclaration d'illégalité d'un POS publié ou approuvé

En 1989³⁸¹, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'affirmer que l'illégalité éventuelle du classement de terrains par le POS auquel se substitue le PAZ serait par elle-même sans influence sur la légalité de la création d'une ZAC. Un jugement de tribunal administratif postérieur³⁸² a au contraire laissé penser que dès lors qu'à l'occasion d'un recours contre un acte de création de ZAC, est invoqué l'illégalité du POS et notamment de son zonage, le juge accueille cette exception et écartant l'application du POS, apprécie la légalité de la ZAC au regard du règlement national d'urbanisme, et en particulier de la loi "littoral" : les auteurs d'un POS ayant commis une erreur manifeste d'appréciation en classant en zone NA des secteurs naturels auparavant en zone ND, l'arrêté de création d'une ZAC se trouvait privé de base légale.

Ce raisonnement n'a toutefois pas été suivi par le Conseil d'Etat (qui opéra une substitution de motifs) lorsqu'il a été appelé à statuer sur les recours formés à l'encontre de ce jugement³⁸³. Il l'a même contredit dans une autre affaire, affirmant qu'un arrêté de création de ZAC n'avait

³⁷⁹CE 23 octobre 1998, Assoc. pour la sauvegarde des espaces verts des Monts d'Or, *Le Moniteur* n° 4956, 20/11/98 p. 53.

³⁸⁰CAA Paris 25 octobre 1995 SCI Sergent-Clémenceau, p. 1083. mais selon Serge Lasvignes, dans ses conclusions sur l'arrêt précité "Commune de Chamonix Mont-Blanc", les auteurs d'un POS n'ont pas compétence pour fixer des conditions dont la réunion ferait que la commune serait tenue de créer une ZAC.

³⁸¹CE 12 mai 1989, Martel, *RDI* 89 p. 347.

³⁸²TA Nice, 4 juillet 1991, Assoc. de sauvegarde du site de Gassin, *PA* 8/11/91 p.15, note Lamorlette.

³⁸³CE 12 février 1993, Cne de Gassin, SA Sagic, p.26, *JCP* 93, II, 22163 Concl Le Chatelier, *PA* 10/05/93 p.14.

pas été pris pour l'application du POS et que par suite, ne pouvait être utilement invoquée l'illégalité de ce dernier à l'appui des conclusions contre ledit arrêté³⁸⁴.

En outre, la solution résultant de l'arrêt de 1989 susmentionné a été nettement réaffirmée et approfondie en 1996 aux termes d'un arrêt "Ministre de l'équipement"³⁸⁵, dans lequel le Conseil d'Etat a indiqué que si par un jugement précédant celui qui était soumis à sa censure, le tribunal administratif de Nantes avait annulé un permis de construire en se fondant par voie d'exception sur l'illégalité du POS rendu public, "cette déclaration d'illégalité du POS n'était pas revêtue de l'autorité de la chose jugée qui se serait attachée à l'annulation pour excès de pouvoir du même plan d'occupation des sols", et "qu'ainsi elle ne pouvait fonder l'annulation, par voie de conséquence, de l'arrêté créant la zone d'aménagement concerté, lequel, au surplus, n'avait pas été pris pour l'application dudit plan". Il en a déduit que c'était à tort que le tribunal administratif s'était fondé sur la déclaration d'illégalité, par son précédent jugement, du POS, pour annuler l'arrêté de création de la ZAC. La suite de l'arrêt rappelle que l'arrêté créant la ZAC n'est pas pris pour l'application du POS, et que par suite, les moyens tirés de l'illégalité de ce plan ne peuvent être utilement invoqués à son encontre. L'exception d'illégalité du POS invoquée à l'appui d'un recours contre l'acte de création d'une ZAC ne peut donc être accueillie.

Cette jurisprudence a pu être interprétée comme une extension de la jurisprudence "Gepro"³⁸⁶ relative au permis de construire, sauf à observer que beaucoup plus souvent que pour un permis de construire, la disposition du POS critiquée a précisément pour effet de rendre possible la création de la ZAC litigieuse, ce qui devrait alors rendre recevable l'exception d'illégalité. Or la jurisprudence refuse d'accueillir cette exception. Il en irait peut-être autrement, si l'on en croit l'arrêt susmentionné rendu en 1996, dans le cas où le POS aurait été annulé pour excès de pouvoir, et non seulement déclaré illégal. Mais cette décision ajoutait qu'au surplus, l'arrêté de création n'était pas pris pour l'application du POS. Cela semblait constituer un obstacle dirimant à l'annulation de l'acte de création par voie de conséquence.

b) Les effets d'une modification ou d'une révision de POS illégale

³⁸⁴CE 25 septembre 1992 *Ministre de l'équipement c/ Mmes Bernardi et Alonso*, Lex. N° 95.458.

³⁸⁵CE 3 juillet 1996, *Ministre de l'Équipement*, Lex.112171.

³⁸⁶CE 12 décembre 1986, *AJDA* 1987 p. 279.

Même lorsque l'unique motif d'une modification ou révision de POS était de permettre la localisation d'une ZAC, il n'est pas évident que son illégalité rejaillisse sur l'acte de création, pour deux raisons. D'une part, les modifications de POS peuvent très bien être décidées pour permettre la création de ZAC. Le Conseil d'Etat a ainsi annulé un jugement du tribunal administratif de Paris³⁸⁷ qui avait considéré que la modification du POS destinée à classer le square Marie-Curie (auparavant en zone ND) en zone urbaine avait pour objet de faire échec à l'article L. 311-1 alinéa 2 et d'inclure le square dans le périmètre de la ZAC et que son illégalité entraînait celle de la délibération créant la ZAC. Le Conseil d'Etat³⁸⁸ considéra au contraire que cette modification du POS n'était contraire ni à l'article L. 311-1, ni à aucune autre disposition et n'était pas entachée de détournement de procédure. Le commissaire du gouvernement Jean-Claude Bonichot expliqua que le seul moyen d'inclure le square dans le périmètre de la ZAC était de le faire entrer en zone urbaine afin de pouvoir le prendre en considération dans l'opération d'aménagement, et que "rien n'interdit à une commune de modifier ses documents d'urbanisme pour permettre la réalisation d'une opération d'intérêt général" et qu'un plan d'occupation des sols n'est pas un document figé.

Il apparaît ainsi que la révision ou la modification d'un POS classant un secteur en zone U ou NA pour permettre la réalisation d'une ZAC peut le plus souvent être considérée comme inspirée par un motif d'urbanisme répondant à l'intérêt général³⁸⁹.

D'autre part, la recevabilité de l'exception d'illégalité de la modification du POS peut se heurter au même obstacle que celui rencontré ci-dessus à propos du POS initial : l'acte de création d'une ZAC n'est pas pris pour l'application du POS et le principe d'indépendance des législations pourrait être invoqué à l'encontre de cette recevabilité. De même, il a été jugé que l'acte de création n'est pas pris pour l'application de la modification d'un lotissement et que le moyen tiré de l'illégalité de la réduction dudit lotissement ne peut être utilement invoqué à l'encontre de l'arrêté de création³⁹⁰.

³⁸⁷TA Paris 11 mars 1993, M. Claude Parent, *Quot. jur.* 13/07/93 p.5.

³⁸⁸CE 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ M. Parent, p.340, *DA* 94 n°63, *AJDA* 93 p.856 et 893, *RFDA* 94 p.583, Concl Bonichot.

³⁸⁹CE 7 juillet 1993, M. et Mme Kerbriand, *Lex.*112.609, 113.165.

³⁹⁰CE 17 octobre 1980, Bert, p. 370, Concl. Labetoulle non conformes.

En revanche, si la modification d'un POS est destinée à faire échec à l'annulation de la création d'une ZAC et d'un PAZ, elle sera entachée d'une illégalité entraînant l'annulation du permis de construire délivré à sa faveur³⁹¹. Mais il n'est pas évident qu'un nouvel acte de création aurait été illégal, pour les raisons évoquées ci-dessus.

3) Les effets de l'illégalité de la création d'une ZAC sur un POS

Les moyens tirés de l'illégalité de la création d'une ZAC sont inopérants à l'encontre de l'acte qui approuve la révision d'un POS, le Conseil d'Etat l'a rappelé à plusieurs reprises³⁹².

Les liens contentieux entre les actes relatifs aux ZAC et les POS apparaissent en fin de compte ténus : rares sont les cas où la jurisprudence fait rejaillir l'illégalité des uns sur les autres. En revanche, l'articulation des ZAC avec les normes supérieures suscite un important contentieux, de nature à entraîner de nombreuses annulations.

B. L'encadrement des ZAC par une multitude de normes supérieures : un contrôle étendu en fonction d'un lien de subordination parfois incertain

La soumission de la réglementation des ZAC aux normes supérieures est source d'un abondant contentieux et par là une cause essentielle de fragilité juridique des ZAC³⁹³. Les annulations d'actes relatifs aux ZAC du fait de la méconnaissance des lois d'aménagement et d'urbanisme et des schémas directeurs se sont en effet multipliées. Le plan d'aménagement de zone en est la principale "victime", faisant l'objet, comme le POS, d'un approfondissement de son encadrement normatif : la précision des normes se développe et le lien de subordination à ces normes s'affine, sous la pression du juge administratif³⁹⁴.

³⁹¹CE 5 février 1992, SCI du lac de Fabrèges, Lex. 116.096 : les dispositions du POS résultant de la modification attaquée étaient identiques à celles du PAZ annulé.

³⁹²CE 24 juin 1992, Cne de Pomerols, Lex. 109.114 ; 19 mars 1993, M. et Mme Boyer et M. Audirac, Lex.80.647.

³⁹³"La ZAC à l'épreuve des normes supérieures d'urbanisme", J.-F. Montredon, *JCP* 1998 Ed. N p. 476.

³⁹⁴V. Lily Yousry, *La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme*, Ministère de l'Equipement, Jurisprudence illustrée, 1991 ; "La loi "littoral" et le juge administratif", *RFDA* 92 p.275.

1) Un contrôle juridictionnel sévère de la compatibilité des ZAC avec les lois d'aménagement et d'urbanisme

Les lois d'aménagement et d'urbanisme et les textes ayant leur valeur sont les lois relatives au littoral³⁹⁵, à la montagne³⁹⁶, aux zones de bruit des aérodromes³⁹⁷, auxquelles on peut ajouter les articles L. 110 et L. 121-10 du Code de l'urbanisme. Parmi ces textes, la loi "littoral" est le fondement le plus fréquent des annulations d'actes relatifs aux ZAC. Elle contient de nombreux principes très généraux qui laissent au juge une marge d'appréciation importante pour décider du sort des ZAC dans les espaces jouxtant le rivage.

La question de l'opposabilité des lois d'aménagement et d'urbanisme à certains des actes relatifs aux ZAC a été soulevée en jurisprudence. Mais elle a été clairement tranchée, contrairement à celle de l'étendue et de la nature exactes du contrôle exercé par le juge sur le respect de ces textes.

a) L'opposabilité des lois d'aménagement et d'urbanisme aux actes de la procédure de ZAC

L'opposabilité au PAZ des lois d'aménagement et d'urbanisme, lorsque celles-ci ont servi de fondement à la jurisprudence étudiée, était prévue par l'article L. 111-1-1 dans sa rédaction antérieure à la loi du 4 février 1995³⁹⁸. Aux termes de cette loi, en l'absence de schémas directeurs, les POS et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de ces dernières, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme. Mais cette "compatibilité limitée" se heurte au mécanisme de l'exception d'illégalité, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel : ces nouvelles conditions d'opposabilité "ne mettent pas en elles-mêmes en cause la possibilité pour tout intéressé de faire prévaloir, le cas échéant par le moyen de l'exception d'illégalité, des dispositions

³⁹⁵Loi 86-2 du 3 janvier 1986, partiellement codifiée aux articles L. 146-1 à L. 146-9, L. 156-1 à L. 156-3 et L. 160-6 du Code de l'urbanisme.

³⁹⁶Loi 85-30 du 9 janvier 1985, partiellement codifiée aux articles L. 145-1 à L. 145-13.

³⁹⁷Loi 85-696 du 11 juillet 1985 (articles L. 147-1 à L. 147-6).

³⁹⁸L'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 95-115 du 4 février 1995, prévoyait que les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu devaient être compatibles avec les prescriptions fixées en application des lois d'aménagement et d'urbanisme, les prescriptions étant en fait contenues dans ces lois.

législatives sur des documents ayant valeur réglementaire"³⁹⁹. Par conséquent, si un PAZ est compatible avec un schéma directeur, mais que celui-ci est incompatible avec une loi d'aménagement et d'urbanisme, le PAZ pourra être annulé ou déclaré illégal après que l'illégalité du schéma directeur aura elle-même été reconnue par voie d'exception⁴⁰⁰. La sécurité juridique n'apparaît donc que faiblement améliorée par le nouveau dispositif.

En ce qui concerne l'acte de création de la ZAC et le programme des équipements publics, l'opposabilité des lois d'aménagement et d'urbanisme n'a jamais été explicitement affirmée par les textes. La jurisprudence a toutefois considéré que la directive nationale d'aménagement du littoral, puis les articles L. 145-5, L. 146-1 (alors qu'une ZAC n'est pas une opération de construction), L. 146-4-II, L. 146-4-III, et L. 156-2 sont opérants à l'encontre de l'acte de création et du programme des équipements publics⁴⁰¹. Ce n'était pas évident pour l'acte de création : il n'entraîne par lui-même aucune conséquence physique et ne permet la réalisation d'aucun ouvrage.

b) Un contrôle étendu mais incertain

Si la jurisprudence semble parfois hésiter sur la nature des moyens à retenir, la doctrine n'apporte pas non plus de réponse claire quant à l'étendue du contrôle du juge au regard des lois d'aménagement et d'urbanisme.

α) Une hésitation entre l'erreur de droit, l'erreur de qualification juridique des faits et la violation de la loi

La lecture des jugements et arrêts statuant sur des recours formés à l'encontre d'actes de la procédure de ZAC pour méconnaissance des lois "littoral" ou "montagne" donne l'impression

³⁹⁹Décision n° 94-538, DC 26/01/95 (JO 01/02/95 p. 10706). V. J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 5e édition, n° 414 et H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz 3e éd. n°128.

⁴⁰⁰V. J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 5e édition, n° 414 et H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz 3e éd. n°128.

⁴⁰¹CE 12 mai 1989, Martel, *RDI* 89 p. 347 ; 29 juin 1994, Cne du Marin, Lex.138.994 139.053 ; 9 octobre 1989, Fédération des SEPANSO, p.983, *GP* 90 p.266, *PA* 20/06/90 p.19, note J. Morand-Deville ; 12 février 1993, Cne de Gassin, SA Sagic, p.26, *JCP* 93, II, 22163 Concl Le Chatelier, *PA* 10/05/93 p. 14 ; 27 février 1995, Assoc. défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-Plage, Villepey et Saint-Aygulf, *AJDA* 20/06/95 p.468 Concl B. du Marais, *JCP* Ed G 95 IV 1430, Ed N 96 II, 684, note M.-C. Rouault ; CAA Lyon 31 décembre 1996, Sté d'aménagement de Port Léman, cne de Chens sur Léman, Lex. 93LY01138, 93LY01265.

que les juridictions administratives hésitent entre l'erreur de droit, de qualification juridique des faits, et la violation de la loi. Tant l'acte de création que le PAZ semblent ainsi faire l'objet de contrôles de nature variable, en fonction de critères imprécis ou difficiles à cerner.

L'incompatibilité avec les dispositions de la loi "littoral", et donc une violation de la loi, est fréquemment sanctionnée. Il s'agit souvent de la méconnaissance de l'article L. 146-4-II relatif aux espaces proches du rivage, l'opération projetée ne constituant pas une extension limitée de l'urbanisation seule autorisée par ce texte dans de tels espaces. Une première difficulté réside dans la question de savoir dans quels cas une ZAC est localisée dans un "espace proche du rivage". La réponse varie selon les espèces : la distance entre la ZAC et le bord de mer peut être comprise entre 300 et 800 mètres⁴⁰², entre 500 et 1000 mètres⁴⁰³, ou entre 280 et 430 mètres⁴⁰⁴, ou encore entre 150 et 600 mètres⁴⁰⁵.

La même incertitude pèse sur la notion d'"extension limitée de l'urbanisation", la jurisprudence n'ayant pas fixé de critères fixes mais suivant une méthode empirique. Ainsi, dans l'arrêt "Gassin" du 12 février 1993, l'acte créant la zone autorisait une importante opération de construction comportant deux hôtels de 140 chambres au total, deux résidences de tourisme offrant 80 logements en tout, et des bâtiments de 300 logements environ, l'ensemble pour une SHON totale de 44.870 m² sur un terrain boisé de 25 ha. Le Conseil d'Etat en a conclu que c'était en méconnaissance de l'article L. 146-4-II que le préfet avait donné son accord à la création de la zone, illégalité qui a entraîné celle de la création de la ZAC, et par voie de conséquence, celle de la délibération approuvant le PAZ.

Cet arrêt est le premier d'une longue série de décisions dans lesquelles les critères pris en compte par le juge pour considérer qu'une opération constitue ou non une extension limitée de l'urbanisation sont l'implantation et la densité de l'opération, ainsi que les caractéristiques de la commune. Ainsi, en utilisant la méthode du "faisceau d'indices" (la SHON autorisée, le nombre de logements et de mètres carrés d'équipements prévus, la superficie concernée), le

⁴⁰²CE 10 juillet 1995, Sté du golf de Pardigon, Cne de la Croix-Valmer, *DA* 95 n°646, *JCP* Ed. N 96 p.387, *Jurisdata* n°044315.

⁴⁰³CE 12 février 1993, Cne de Gassin, SA Sagic, p.26, *JCP* 93, II, 22163 Concl. Le Chatelier, *PA* 10/05/93 p.14.

⁴⁰⁴CAA Lyon 8 avril 1997, Cne de Roquebrune-Cap-Martin, *RDI* 98 p. 84.

⁴⁰⁵CE 14 mars 1997, Cne de Narbonne, *GP* 98 Pan Dr. Adm. p. 112.

Conseil d'Etat a annulé les PAZ des ZAC d'Argelès-sur-mer⁴⁰⁶, Port-Fréjus⁴⁰⁷, la Croix-Valmer⁴⁰⁸, Labennes⁴⁰⁹ et Antibes⁴¹⁰ notamment. L'ampleur de l'urbanisation envisagée paraît déterminante, davantage encore que la vocation naturelle des espaces proches du rivage. En effet, la ZAC de Labennes, selon le tribunal administratif de Pau puis le Conseil d'Etat, ne constituait pas une extension limitée de l'urbanisation, alors même qu'elle se trouvait au milieu d'une zone classée constructible par le POS et déjà urbanisée. La difficulté réside alors dans la détermination du seuil au-delà duquel une urbanisation est trop importante pour être admise. Si l'on établit le rapport de la SHON sur la superficie des terrains en cause, on obtient des densités différentes dans chaque affaire : 0,18 pour la ZAC de Gassin, 0,48 pour celle de la Croix-Valmer et 0,60 pour celle de Fréjus.

Il apparaît ainsi que le juge administratif fait preuve d'une grande vigilance quant au respect par les opérations d'aménagement du principe d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivages, posé par l'article L.146-4-II. La preuve de l'importance donnée à ce principe par le Conseil d'Etat peut notamment être trouvée dans l'affaire d'Argelès-sur-mer, le Conseil d'Etat ayant annulé le PAZ en se fondant sur ce seul article, alors que le tribunal administratif avait également invoqué la violation des coupures d'urbanisation de l'article L. 146-2. De même, à propos d'une ZAC située "en bordure du rivage", qui pourrait relever du paragraphe III de l'article L. 146-4 applicable à la bande littorale des cent mètres, le Conseil d'Etat s'est fondée sur les dispositions du II du même article pour censurer le projet⁴¹¹. Le contrôle rigoureux du respect de ces dispositions est critiquée par certains commentateurs⁴¹², car elle entraîne l'annulation systématique de toutes les opérations aux dimensions importantes quelles que soient leurs qualités architecturales, leur insertion dans l'environnement ou leurs incidences économiques.

⁴⁰⁶CE 29 mars 1993, Cne d'Argelès sur mer, *GP* 93 Pan Dr adm p.179, *PA* 29 novembre 93 p.5.

⁴⁰⁷CE 27 février 1995, Assoc. de défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-Plage, Villepey et Saint-Aygulf, précité.

⁴⁰⁸CE 10 juillet 1995, Sté du golf de Pardigon, Cne de la Croix-Valmer, *DA* 95 n°646, *JCP* Ed. N 96 p.387, *Jurisdata* n°044315.

⁴⁰⁹CE 10 février 1997, Cne de Labennes, *RDI* 97 p. 424, *Le Moniteur* 02/05/97 p. 54.

⁴¹⁰CE 25 mai 1998, Assoc. de défense de Juan-les-Pins et de ses pinèdes, *Le Moniteur* n° 4952, 23/10/98 ; *RDI* oct.-déc. 98 p. 637 note J.M.D

⁴¹¹CE 25 mai 1998, Assoc. de défense de Juan-les-Pins et de ses pinèdes, *Le Moniteur* n° 4952, 23/10/98 ; *RDI* oct.-déc. 98 p. 637 note J.M.D.

⁴¹²H. Coulombie et V. Le Coq "La notion et le régime juridique des espaces proches du rivage dans la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986", *RFDA* 94 p. 104.

En outre, si la majorité des projets censurés comportaient des SHON atteignant au moins 100.000 m², les mêmes auteurs font valoir qu'au contraire, le projet du golf de Gassin traduisait une tentative réelle de préservation de l'environnement, reconnue par le commissaire du gouvernement lui-même, et qu'il est par conséquent regrettable que le Conseil d'Etat n'en ait pas tenu compte pour nuancer son contrôle dans cette affaire.

Le contentieux des ZAC a apporté d'autres précisions à l'interprétation de l'article L. 146-4-II. En vertu de l'arrêt "Commune d'Argelès sur mer", même si l'urbanisation projetée a reçu l'accord du préfet, un PAZ peut être annulé si l'opération d'aménagement qu'il régit ne peut être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation. Par ailleurs, aux termes de l'arrêt "Société du Golf de Pardigon", l'entrée en vigueur de la loi relative au littoral postérieurement à l'approbation du PAZ constitue un changement des circonstances de droit le rendant illégal du fait de son incompatibilité avec l'article L. 146-4-II. Cette décision se trouvait dans la lignée des arrêts d'Assemblée Butin et Ah Won⁴¹³ qui avaient admis la possibilité d'exciper d'un acte réglementaire devenu illégal à la suite d'un changement de circonstances. De même, dès lors qu'ils n'ont pas été rendus compatibles avec la loi "littoral", un POS et un schéma directeur ne peuvent être invoqués comme fondement légal d'une délibération approuvant la création d'une ZAC et son PAZ⁴¹⁴. Enfin, l'acte de création et l'approbation du PAZ ne sont pas les seuls actes susceptibles d'être annulés du fait de leur incompatibilité avec l'article L. 146-4-II : la déclaration d'utilité publique peut l'être également, si le programme pour la réalisation duquel elle a été prise n'est pas une extension limitée de l'urbanisation, de sorte que l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de ce programme ne peut être déclarée d'utilité publique⁴¹⁵.

La méconnaissance d'autres articles issus de la loi "littoral", tels que l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme relatif aux espaces remarquables, peut également fonder l'annulation d'un PAZ. Il en est ainsi dans l'hypothèse où la ZAC occupe une portion du littoral encore préservée de l'urbanisation et offrant une coupure boisée entre deux zones d'urbanisation diffuse, et qu'elle s'inscrit dans un site remarquable inscrit à l'inventaire, dont la préservation n'est pas

⁴¹³CE 22 janvier 1982, p. 27 et 33.

⁴¹⁴TA Nice, 2 avril 1992, Préfet des Alpes Maritimes et Epx Vautrerot, *AJDA* 92 p.622, concl Ch. Lambert.

⁴¹⁵CE, 27 février 1995, Assoc. défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-Plage, Villepey et Saint-Aygulf, précité.

compatible avec l'autorisation, dans le cadre d'un PAZ, de la construction de plus de 14.000 m² de SHON⁴¹⁶.

L'article L. 146-6 est également méconnu dans le cas d'opérations qui incluent des zones humides abritant une faune ou une flore caractéristiques et sont de nature à porter préjudice à l'équilibre écologique naturel de ces espaces⁴¹⁷. Notons que dans ces espèces, l'opération autorisée est dite non "conforme" aux articles L. 146-6 et R. 146-1, alors que l'article L. 111-1-1 qui impose aux PAZ le respect des lois d'aménagement et d'urbanisme ne prévoit qu'une obligation de compatibilité. Or ces deux types d'obligations sont en principe différents, l'exigence de compatibilité n'imposant pas aux "destinataires de la règle qu'ils s'y conforment rigoureusement, mais simplement qu'ils ne contreviennent pas à ses aspects essentiels"⁴¹⁸.

Il peut par ailleurs arriver qu'une ZAC, annulée sur le fondement de l'article L. 146-4-II, soit ensuite profondément modifiée pour être régularisée, mais finalement à nouveau censurée par le juge administratif sur le fondement de l'article L. 146-6. Tel est le cas de la ZAC de la Croix-Valmer, dont le PAZ avait déjà été annulé par le Conseil d'Etat, et qui a été une seconde fois rejetée par le tribunal administratif de Nice au motif qu'elle s'inscrivait dans un paysage remarquable et caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral varois au sens de l'article L. 146-6, qui doit être préservé⁴¹⁹.

Mais l'invocation de l'article L. 146-6 ne conduit pas systématiquement à des annulations et le juge procède à un découpage fin entre espaces naturels et urbanisés. L'appartenance de terrains à la partie déjà urbanisée d'une ZAC est prise en compte pour l'appréciation du caractère naturel d'un espace. Ainsi, la révision d'un POS destinée à permettre une urbanisation ne doit-elle pas être annulée pour méconnaissance de l'article L. 146-6 en tant qu'elle concerne la partie urbanisée d'une ZAC antérieurement créée et confiée à un aménageur. En effet, dans sa partie urbanisée, la ZAC ne constitue pas un espace naturel à protéger au sens de ce texte. En revanche, certaines des parcelles de la ZAC, qui constituent des espaces boisés proches du

⁴¹⁶CE 9 juillet 1997, Cne de Théoule-sur-mer, *GP* 98 Pan. Dr. Adm. p. 111, Lex. 125748, 125798, 133773.

⁴¹⁷CE 30 avril 1997, Synd. intercommunal du port d'Albret, *RDI* 97 p. 425, à propos de la modification d'un PAZ ; 29 juillet 1998, Syndicat intercommunal du Golf de l'Adour, Lex. 158543, 160965.

⁴¹⁸J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 4e édition, n° 412.

⁴¹⁹TA Nice 4 juillet 1996 Assoc. Vivre dans la Presqu'île de Saint-Tropez, *BJDU* 96 p. 237.

rivages, doivent être protégées, de sorte que la révision du POS doit être annulée en ce qu'elle les concerne⁴²⁰.

Tout comme les articles L. 146-6 et L. 146-4-II, l'article L. 146-4-I qui prévoit que l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les agglomérations ou villages existants ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, contient des principes flous utilisés par le juge pour censurer des actes de création de ZAC et d'approbation de PAZ. Tel a été le cas pour la ZAC de Maure-Vieil dans les Alpes-Maritimes⁴²¹: la Haute Juridiction a considéré que ne pouvait être regardée comme réalisée "en continuité avec les agglomérations et les villages existants", une urbanisation réalisée en continuité avec un lotissement, ni comme réalisée en "hameaux nouveaux intégrés à l'environnement", cette urbanisation de 71.000 m² de SHON prenant la forme d'îlots dans un domaine de 132 hectares.

Sont également invoquées dans le contentieux des ZAC, mais beaucoup plus rarement, les dispositions de l'article L. 146-4-III qui interdit les constructions sur la bande littorale des cent mètres en dehors des espaces urbanisés. Une opération d'aménagement comportant un programme de constructions à vocation touristique, résidentielle et commerciale et d'installations, pour une SHON de 26.000 m², qui ne peuvent être regardées comme nécessaires à des services publics ou des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, méconnaît ce principe⁴²².

Par ailleurs, on peut relever chez les tribunaux administratifs et les cours d'appel des tendances un peu différentes de celles du Conseil d'Etat, comme celle qui les incite à se fonder sur la violation simultanée de plusieurs dispositions de la loi "littoral" (L. 146-2, L. 146-4, L.146-6 ou L. 146-7) et à invoquer, non une incompatibilité du PAZ (et éventuellement de l'acte de création) avec ces dispositions, mais une erreur manifeste d'appréciation au regard de ces textes⁴²³ : l'opération contestée était d'une envergure telle qu'elle ne pouvait que dénaturer le site concerné, ou bien elle créait une urbanisation dans des espaces remarquables, ou encore

⁴²⁰CE 25 novembre 1998, Cne de Grimaud, *DA* fév. 99 p. 30 note C. M.

⁴²¹CE 3 juillet 1996 SCI Mandelieu Maure-Vieil, req. n° 137633.

⁴²²CAA Lyon 31 décembre 1996, Sté d'aménagement de Port Léman, cne de Chens sur Léman, Lex. 93LY01138, 93LY01265.

⁴²³TA Montpellier 18 avril 1991, Consorts Darennes, req. 8718825 ; TA Nice, 4 juillet 1991, SOS Environnement, p.627 ; 11 avril 1991, Assoc. de défense du site du Lavandou, req. 87-146 ; TA Nice, 2 avril 1992, Préfet des Alpes Maritimes et Epx Vautrerot, *AJDA* 92 p.622, Concl Ch. Lambert.

elle prévoyait l'implantation de groupes d'immeubles denses ne pouvant constituer des hameaux intégrés à l'environnement. Dans l'affaire Préfet des Alpes-Maritimes et Epoux Vautrerot, le commissaire du gouvernement Christian Lambert avait rappelé que le hameau prévu au PAZ était constitué d'un habitat collectif dense dont la SHON dépasserait 32.000 m² et considéré qu'une telle densité sur un territoire limité, pour un habitat qui ne s'intégrerait ni dans le site naturel ni à la typologie de l'habitat de la zone, ne pouvait qu'être regardée comme un pôle futur de développement de l'urbanisation dans une zone à préserver. Il en a déduit que le projet était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des articles L. 146-4-I et L. 146-6, et a été suivi par le tribunal administratif de Nice. Il arrive même que la référence à ces articles ne soit pas faite, et que le recours à la notion d'erreur manifeste d'appréciation permettent d'éviter d'appliquer ces textes, difficiles à interpréter. La cour administrative d'appel de Lyon a raisonné ainsi à propos de la ZAC "Les Fontaines de Grimaud" et a considéré qu'était entachée d'erreur manifeste d'appréciation la décision de créer la ZAC dans un espace encore naturel, dès lors que cette opération devait se traduire par la création d'une SHON de 56.000 m² et le doublement de la population permanente du village, qu'elle serait réalisée intégralement dans une ZNIEFF et qu'enfin, le secteur d'aménagement abritait quelques espèces protégées au plan national⁴²⁴.

Cette tendance des tribunaux administratifs à retenir l'erreur manifeste d'appréciation au regard de la loi "littoral" n'a pas reçu de confirmation claire de la part du Conseil d'Etat qui, dans l'une des affaires jugées par le tribunal administratif de Nice, a, au contraire de celui-ci, considéré que le préfet n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation au regard des articles L. 146-2 et L. 146-6 du Code de l'urbanisme en autorisant l'opération⁴²⁵. Celle-ci couvrait une SHON de 105.000 m² sur un terrain de 102,5 ha et l'une des zones, proche de la mer, pouvait accueillir une SHON de 3.900 m² représentant environ 12 % de la surface du terrain, mais elle était située en continuité avec les agglomérations existantes et la hauteur maximale des constructions devait en principe être limitée à 7 mètres.

L'erreur de droit est également parfois invoquée pour sanctionner une opération incompatible avec une loi d'aménagement et d'urbanisme. Ainsi le Conseil d'Etat a simplement énoncé, dans

⁴²⁴CAA Lyon 31 décembre 1996, Assoc. d'information et d'environnement, *AJDA* 97 p. 306 et 279, *PA* 11/06/97 p.22, note Halna du Fretay.

⁴²⁵CE 29 novembre 1996, Sté. de développement du Dramont-Agay, *GP* 98 Pan. Dr. adm. p. 68 n° 24.

son arrêt du 27 février 1995, que la ZAC de Port-Fréjus ne constituait pas une extension limitée de l'urbanisation, après que le commissaire du gouvernement Bertrand du Marais avait conclu que l'erreur de droit soulevée par le requérant devait être accueillie. Dans le même sens, confrontés à la loi "montagne", un acte de création et l'acte approuvant le PAZ et le programme des équipements publics sont entachés d'erreur de droit au regard de l'article L. 145-5, dès lors qu'il prévoient un programme excédant par son importance les dimensions d'un "hameau nouveau intégré à l'environnement", seul aménagement autorisé⁴²⁶. Il s'agissait en l'espèce d'un complexe touristique de 30.000 m² et 2000 lits nécessitant des dispositifs de protection contre les avalanches et des surfaces de stationnement étendues au bord d'un plan d'eau. Mais cette annulation a été privée d'effet : la loi du 9 février 1994, afin de régulariser l'opération, a admis à proximité des rives d'un plan d'eau artificiel, la réalisation d'opérations d'urbanisation intégrées à l'environnement dont la surface de plancher hors oeuvre n'excède pas 30.000 m².

Il apparaît ainsi que la méconnaissance des lois d'aménagement et d'urbanisme peut constituer aux yeux du juge administratif une erreur de droit, une erreur manifeste d'appréciation ou une violation de la loi. La doctrine semble tout aussi confuse sur ce point.

β) Des incertitudes doctrinales sur l'étendue et la nature du contrôle du juge

H. Coulombie et V. Le Coq⁴²⁷ considèrent qu'en ce qui concerne l'application de la loi "littoral", les tribunaux administratifs ont eu tendance à approfondir le contrôle qu'ils font des dispositions de cette loi par l'application du bilan coût-avantages, inspiré plus généralement de celui opéré par la Haute Juridiction en matière de déclaration d'utilité publique. Cette constatation semble toutefois s'appliquer difficilement aux jugements des tribunaux administratifs rendus en matière de ZAC, mentionnés plus haut, qui se fondent sur l'erreur manifeste d'appréciation et non explicitement (comme en matière d'expropriation) sur la comparaison entre les inconvénients, éventuellement excessifs, d'une opération, et ses avantages. Les mêmes auteurs indiquent qu'avant l'arrêt Gassin du 12 février 1993, le Conseil d'Etat exerçait déjà un contrôle plus précis et détaillé que celui de l'erreur manifeste

⁴²⁶CE 9 octobre 1989, Fédération des SEPANSO, p.983, *GP* 90 p.266, *PA* 20/06/90 p.19, note J. Morand-Deville.

d'appréciation, et estiment que le point est tranché à la suite dudit arrêt Gassin. En effet, selon eux, la proposition faite au Conseil d'Etat par le commissaire du gouvernement Le Châtelier d'exercer un contrôle normal⁴²⁸ semble avoir été favorablement accueillie par la Haute Juridiction. Cette interprétation se fonde sur le degré de précision atteint dans l'analyse des faits de l'espèce que contient l'arrêt⁴²⁹. Elle s'accompagne d'une comparaison entre la jurisprudence sur, d'une part le zonage des POS, d'autre part les ZAC ou les autorisations individuelles d'urbanisme, au regard du principe d'extension limitée de l'urbanisation, dont il ressort que le contrôle exercé sur le premier est plus souple que celui portant sur les secondes. Cette différence pourrait s'expliquer notamment par le caractère non immédiatement constructible d'un zonage de POS, alors que les ZAC ou les autorisations individuelles d'urbanisme constituent un véritable programme de réalisation.

Néanmoins, l'interprétation ainsi faite de l'arrêt Gassin ne nous semble pas apporter de réponse définitive à la question de la nature des moyens retenus par le juge et de son contrôle. En effet, les arrêts rendus postérieurement à l'arrêt Gassin (et susmentionnés) semblent plutôt apporter un démenti à la thèse du contrôle normal, en ne se situant pas sur le terrain de la qualification juridique des faits : comme nous l'avons dit plus haut, le commissaire du gouvernement Bertrand du Marais évoque l'erreur de droit dans l'affaire de Port-Fréjus et les décisions postérieures invoquent une incompatibilité des PAZ avec les dispositions de la loi "littoral", et donc une violation de la loi.

Sans doute est-ce la preuve de la difficulté qu'il y a à distinguer ces illégalités les unes des autres dans chaque cas d'espèce : une opération qui ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation au sens de l'article L. 146-4-II peut révéler à la fois une erreur d'interprétation de cet article (et donc une erreur de droit) et une erreur de qualification juridique, lesquelles

⁴²⁷"La notion et le régime juridique des espaces proches du rivage dans la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986", *RFDA* 94 p. 104.

⁴²⁸L'interprétation de l'article L. 146-4-II proposée par Gilles Le Châtelier et qu'il estime la plus conforme à l'esprit de la loi littoral, revient à ne rendre possible dans les espaces proches du rivage que des opérations d'"extension limitée de l'urbanisation". Elle conduit selon lui à exercer un contrôle normal sur le caractère ou non limité de l'urbanisation.

⁴²⁹Le considérant de l'arrêt Gassin sur lequel s'appuie cette interprétation est le suivant : "Considérant qu'il ressort du rapport de présentation et de l'étude d'impact faisant partie du dossier de création de la zone d'aménagement concerté que l'acte créant cette zone autorise une importante opération de construction comportant deux hôtels de 140 chambres au total, deux résidences de tourisme offrant 80 logements en tout, et des bâtiments d'habitation collective et individuel de 800 logements environ ; que la surface hors oeuvre nette

impliquent en même temps une violation de ce texte. Mais sans doute la différence entre ces cas d'ouverture ne doit-elle pas être exagérée : le professeur René Chapus⁴³⁰ considère par exemple que la vérification de la compatibilité n'est qu'une modalité particulière du contrôle normal, lequel pourtant porte en principe sur la qualification juridique des faits.

Une constante pourrait toutefois être trouvée dans l'évolution jurisprudentielle qu'ont connue ces différents types de contrôle du respect par les actes relatifs aux ZAC des lois d'aménagement et d'urbanisme, à savoir leur approfondissement. H. Coulombie et V. Le Coq l'ont constaté à propos de la qualification juridique des faits, qui a évolué selon eux d'un contrôle restreint à un contrôle normal. Le contrôle de la compatibilité aurait subi une évolution similaire. Ainsi, Yves Jegouzo relevait en 1993⁴³¹ que le juge poussait assez loin son contrôle et se fondait pour l'affirmer sur un jugement du tribunal administratif de Nice⁴³² aux termes duquel le tribunal, pour apprécier la compatibilité d'un PAZ avec l'article L. 146-6 relatif aux espaces remarquables, décida qu'il n'était "pas suffisamment informé de l'implantation précise des éléments constitutifs du projet déterminé par le PAZ litigieux au regard de la qualité des espaces naturels en cause au sein d'une ZAC de 132 hectares et, notamment, de la couverture végétale ou arbusive de certaines zones et des champs visuels dus au relief, ni de ses conséquences sur les différents secteurs du milieu naturel environnant lequel n'a pas un caractère homogène", et décida un transport sur les lieux. Selon Yves Jégouzo, cela révélait qu'au regard des dispositions des lois d'aménagement et d'urbanisme, le juge ne se contentait plus "du contrôle lointain de la non-contradiction avec les grandes options ou la destination générale des sols des premiers temps de la jurisprudence sur le contrôle de compatibilité".

Cette évolution semble avoir été confirmée par l'arrêt Gassin et les décisions rendues par la suite, qui révèlent un contrôle particulièrement précis, fondé sur la méthode du "faisceau d'indices" (voir (α) ci-dessus).

Par ailleurs, le contrôle juridictionnel de l'acte de création soulève une difficulté particulière. Si cet acte doit bien respecter les lois d'aménagement et d'urbanisme en vertu des articles

totale de l'ensemble des constructions prévues s'élève à 44.870 m² sur un terrain boisé de 25 hectares ; qu'une telle opération ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation."

⁴³⁰René Chapus, *Droit administratif général* I, 10e édition, n°1086.

⁴³¹"ZAC et réglementation d'urbanisme", *Droit et Ville* 1993 n°36.

⁴³²TA Nice, 30 janvier 1992, préfet des Alpes-Maritimes, req. n° 91-3685, 91-3686.

L.145-2, L.146-1 et L. 147-1, ces textes, contrairement à l'article L. 111-1-1 applicable au PAZ, ne mentionnent pas l'exigence d'un rapport de compatibilité. Selon la doctrine⁴³³, cela implique logiquement une exigence de conformité et non de compatibilité. Cette position serait confirmée par l'arrêt SEPANSO précité, qui a annulé un arrêté de création de ZAC méconnaissant la loi "montagne" en invoquant l'"erreur de droit" dont il aurait été entaché (alors que l'erreur concerne les motifs et non, comme la compatibilité, le contenu de la décision). Yves Jegouzo, dans l'article précité, soulève le problème de cohérence qui résulterait d'une obligation de conformité pesant sur la "ZAC-opération", alors que le PAZ, tout en étant plus précis que l'acte de création, a seulement à être compatible. L'approfondissement, relevé plus haut, du contrôle juridictionnel pourrait toutefois résoudre cette contradiction, s'il aboutissait à un effacement progressif de la distinction traditionnelle entre compatibilité et conformité.

2) Le contrôle de la compatibilité des ZAC avec les schémas directeurs

Le contentieux lié à la compatibilité des ZAC avec les schémas directeurs s'est développé à la suite du regain de vitalité qu'a connu la procédure de ZAC après les lois de juillet 1985 et décembre 1986⁴³⁴. La région d'Ile-de-France apparaît particulièrement touchée, en raison tant du grand nombre d'opérations qui y sont réalisées que de la superposition du schéma directeur de la région d'Ile-de-France aux schémas directeurs locaux. Ces documents occupent une place privilégiée dans le contentieux des ZAC : leur violation est désormais presque systématiquement invoquée. C'est en effet pour les requérants l'une des façons vraiment efficaces de contester le contenu même de l'opération et l'annulation d'une opération pour ce motif a une bien plus grande portée que la censure d'un vice de forme. De plus, sous réserve des lois d'aménagement dont le champ est géographiquement limité, ils représentent la principale contrainte qui restreint la liberté des auteurs des projets de ZAC. Or ceux-ci sont d'autant plus tentés de s'écarter des schémas directeurs que ces documents souffrent souvent d'inadaptation et d'ancienneté⁴³⁵, alors que le moyen tiré de leur caducité est écarté par le juge.

⁴³³V. Yves Jegouzo, "ZAC et réglementation d'urbanisme", précité, qui cite lui-même Fernand Bouyssou ("La loi littoral et le Code de l'urbanisme", *La loi littoral*, Economica 1987, 106).

⁴³⁴Loi 85-729 du 18 juillet 1985 et loi 86-1290 du 23 décembre 1986. V. B. Montcerisier, "La nécessaire compatibilité des ZAC avec les schémas directeurs", *AJPI* 1991 p. 747.

⁴³⁵V. le rapport du Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française 1992 p. 66 : "Cette inadaptation des schémas directeurs conduit quelques communes à s'en écarter délibérément, sachant qu'une annulation contentieuse éventuelle ne peut intervenir que plusieurs années plus tard, alors que

Ainsi, dans une affaire relative à un PAZ, le Conseil d'Etat a estimé que la circonstance que les grandes options et la destination générale des sols d'un schéma directeur ne seraient plus adaptées à la situation notamment économique et démographique existant sept ans plus tard n'était pas constitutive d'un changement de circonstances susceptible d'avoir retiré au schéma son fondement juridique⁴³⁶. Ainsi, l'une des explications des nombreuses incompatibilités censurées par le juge administratif se trouve dans le contenu des schémas directeurs : outils de moyen terme, ils souffrent de vieillissement et donc d'une inadaptation à la conjoncture économique, à laquelle les opérations de ZAC tendent au contraire de répondre.

En vertu de l'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme relatif aux schémas directeurs, "les programmes et les décisions administratives qui les concernent doivent être compatibles avec leurs dispositions". Plus précisément, l'article R. 122-27 dispose "qu'en application du cinquième alinéa de l'article L. 122-1, doivent être compatibles avec le schéma directeur, "la localisation, le programme et le plan d'aménagement des zones d'aménagement concerté". L'obligation de compatibilité avec les schémas directeurs s'impose donc non seulement au PAZ mais également à l'acte de création et au programme des équipements. Les textes propres aux ZAC réitèrent cette obligation, en ce qu'elle s'impose au PAZ : en vertu de l'article L. 311-4, "il est établi, dans chaque zone d'aménagement concerté, un plan d'aménagement de zone compatible avec les orientations du schéma directeur, s'il en existe un", ce que rappelle encore l'article R. 311-10.

Aux schémas directeurs *stricto sensu* le juge assimile le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF, autrefois SDAURIF), alors que ce document a, selon l'article L. 141-1, les mêmes effets que les prescriptions particulières définies en application de l'article L. 111-1-1. Ce dernier texte visant les PAZ, le problème de l'opposabilité du SDRIF ne se pose pas pour eux, mais il a été soulevé en jurisprudence à propos des autres actes relatifs à la ZAC. En effet, aucun texte ne prévoit que l'acte de création d'une ZAC et le programme des équipements publics doivent être compatibles avec le SDRIF. Mais le juge a affirmé cette opposabilité, solution dont le fondement peut résider dans une interprétation extensive de l'article R. 122-27 et dans un refus de distinguer le SDRIF des schémas directeurs de droit

l'implantation d'activités créatrices d'emplois ne peut pas attendre la procédure lourde et complexe de la révision du schéma directeur".

commun⁴³⁷. Si selon certains auteurs, tels le professeur Jegouzo, il est plutôt sain d'apprécier la compatibilité de l'opération dès l'adoption de son principe sans attendre sa mise en oeuvre, car mieux vaut connaître l'illégalité d'une ZAC au stade de sa création qu'à celui de sa réalisation, cela se heurte à la différence de contrôle juridictionnel entre les deux phases. En effet, dans l'affaire de la ZAC de Levallois-Perret (v. (a) ci-dessous), le PAZ, contrairement à l'acte de création, a été jugé incompatible avec le SDRIF. Cette différence de contrôle selon que l'on considère les grandes options d'aménagement affirmée dans l'acte de création ou les modalités techniques de la réalisation avec le PAZ a été critiquée, car elle impliquerait un contrôle spécifique de compatibilité au niveau de la création de la ZAC qui s'avère inutile et néfaste⁴³⁸. Quant à la déclaration d'utilité publique des acquisitions de terrains nécessaires à la réalisation de la ZAC, elle doit aussi être compatible avec le SDRIF, plus précisément le programme pour la réalisation duquel elle a été prise⁴³⁹.

Encore faut-il que le schéma directeur ne soit lui-même pas illégal, auquel cas le moyen tiré de l'incompatibilité de la création d'une ZAC et d'un PAZ avec ledit schéma est inopérant⁴⁴⁰.

Le contrôle par le juge de la compatibilité des ZAC avec les schémas directeurs s'effectue tant sur le terrain de la légalité externe (v. Section 1, §2, C.) que sur celui de la légalité interne. Mais c'est surtout au plan de la légalité interne qu'il s'exerce, à l'occasion d'un contentieux qui s'est assez récemment développé. La sévérité de ce contrôle de la compatibilité des ZAC avec les schémas directeurs mérite une appréciation nuancée : si ce contentieux a abouti à de nombreuses annulations et a donné lieu à un contrôle de plus en plus précis, il semble que l'obligation de compatibilité telle qu'interprétée par le juge soit moins exigeante en ce qui concerne les schémas directeurs que s'agissant des lois d'aménagement et d'urbanisme.

a) Une première évolution : vers une plus grande précision du contrôle

⁴³⁶CE 3 avril 1998, Sté pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature en Touraine, Lex. 133333, 133334, 133384, *Le Moniteur* n° 4952, 23/10/98.

⁴³⁷CE 26 mai 1993, Letellier, p.1100, *DA* 1993, 376. Mais dès 1978, le tribunal administratif de Versailles (8 février 1978, sieur Dechègne c/ Ministre de l'équipement, *Droit et Ville* 78, n°5, p. 266 et 274 ; *AJPI* 10/02/79 p.16) avait prononcé l'incompatibilité non seulement d'un PAZ, mais également d'un arrêté de création, avec le PADOG (plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne, ancêtre du SDRIF).

⁴³⁸"La ZAC à l'épreuve des normes supérieures d'urbanisme", J.-F. Montredon, *JCP* 1998 Ed. N p. 476.

⁴³⁹CE 24 mai 1995, Ville de Meudon, *JCP* Ed G 95 IV, 1779, Ed N 1996, II p.684 note M.-C. Rouault, *RDI* 96 p.60.

⁴⁴⁰CE 9 juin 1982, Assoc. de sauvegarde des espaces verts des Monts d'Or, p.216.

Cette évolution jurisprudentielle, constatée en 1993, montra que la précision du contrôle du juge quant au respect des schémas directeurs s'était accrue avec le temps pour les ZAC⁴⁴¹. Les POS connaissaient une évolution comparable mais s'agissant des ZAC, on pouvait y voir le résultat de l'une des caractéristiques majeures de leur contentieux : les ZAC, en tant qu'opérations d'urbanisme, donnent lieu à l'édition de règles d'aménagement précises. Or la précision des décisions contrôlées permet elle-même un contrôle juridictionnel plus pointilleux.

En outre, le juge a étendu les prescriptions des schémas directeurs qui sont opposables aux ZAC, la compatibilité n'étant plus seulement vérifiée par rapport aux documents graphiques, mais également au regard du rapport de présentation, dont les indications permettent un contrôle plus précis du respect des options essentielles, de la destination générale des sols et de la protection des espaces naturels prévues par le schéma directeur⁴⁴². La référence à ce document permet au juge d'étendre les dispositions du schéma directeur avec lesquelles les ZAC doivent être compatibles.

Les options essentielles de l'aménagement mises en oeuvre par un schéma directeur peuvent consister par exemple en la réalisation d'un port moderne pouvant accueillir des entreprises industrielles complémentaires⁴⁴³. Telle était l'une des options prévues par le SDAU de Paris, évoquée dans l'arrêt relatif à la ZAC "Tolbiac-Masséna". Cet arrêt permet de considérer que le juge se fonde sur tous les éléments du schéma directeur suffisamment précis pour que l'on puisse en tirer des obligations juridiques, et les interprète rigoureusement : la ZAC est jugée incompatible avec les objectifs du schéma du seul fait qu'elle ne prévoit aucun aménagement portuaire ou industriel et qu'elle remplace ces derniers par la création d'activités artisanales ou industrielles légères (ce qui aurait pourtant été plus favorable à la préservation de l'environnement). De même, la création de la ZAC de la Porte Maillot et son PAZ ont été annulés, car la ZAC avait notamment pour objet le développement d'un grand centre d'affaire et que le projet, eu égard à l'importance des superficies de bureaux et d'équipements tertiaires ne pouvait être regardé comme compatible avec l'une des options fondamentales du schéma

⁴⁴¹Yves Jégouzo, "ZAC et réglementation d'urbanisme", précité.

⁴⁴²V. L. Yousry, *La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme*, Ministère de l'Équipement, Jurisprudence illustrée, 1991, 145.

directeur, à savoir le rééquilibrage vers l'Est des activités tertiaires. En effet, si, parmi les orientations fixées par le schéma directeur de Paris, figurait également la nécessité d'affirmer le rayonnement international de la capitale, le schéma directeur précisait que les implantations tertiaires devaient s'opérer dans le seul cadre de la modernisation de la zone d'affaires du centre de Paris, ou de l'aménagement du secteur Seine sud-est. Bien plus, même si d'autres objets de la ZAC étaient compatibles avec d'autres objectifs du schéma directeur, la ZAC n'en était pas moins illégale⁴⁴⁴.

Mais le juge ne conclut pas toujours à l'incompatibilité des ZAC avec les grandes options d'un schéma : s'agissant du SDRIF, l'orientation d'une opération, en ce qu'elle vise à maîtriser l'urbanisation d'un secteur attractif, peut être considérée comme correspondant à l'objectif d'un développement urbain modéré et "localisé dans les bourgs existants" retenu pour les "zones naturelles d'équilibre" par le SDRIF⁴⁴⁵. L'analyse fine et précise des orientations du schéma directeur à laquelle se livre le juge ne l'empêche pas de considérer un PAZ comme compatible avec le schéma : après avoir rappelé que les dispositions du SDRIF qui ne prohibent l'extension de l'habitat collectif que dans les zones à dominante pavillonnaire, tendent à favoriser l'objectif d'une maîtrise de la densification, notamment par le choix de la réhabilitation, en prévoyant également qu'il soit remédié au vieillissement du patrimoine bâti ainsi qu'à la carence en équipements, dans le cadre du développement des villes moyennes, le Conseil d'Etat juge compatible un PAZ comportant un programme de 700 logements et des équipements collectifs sur une superficie totale de 97.000 m² jusqu'alors peu ou non construite, en dépit de l'ampleur de l'opération⁴⁴⁶.

La compatibilité des ZAC avec la destination générale des sols prévue par le schéma directeur et la protection des espaces naturels qu'il préconise fait également l'objet d'un contrôle par le juge. Ce contrôle aboutit fréquemment à la constatation de la compatibilité, du moins plus qu'en ce qui concerne les grandes options, peut-être parce qu'il est plus facile pour l'autorité administrative de se conformer au zonage du schéma directeur qu'à des objectifs généraux qui sont davantage sujets à interprétation. Ainsi, le Conseil d'Etat a estimé que la création d'une

⁴⁴³CE 22 mai 1991, Cts Guillou, précité.

⁴⁴⁴CE 8 novembre 1993, Ville de Paris, p.312, *AJDA* 93 p.856 et 892, *DA* 93 n°595.

⁴⁴⁵CE 24 février 1993, M. Roncari, *SI* du domaine de Billy, *Lex*.116.219.

⁴⁴⁶CE 26 juillet 1996, Bernard, *GP* 97 *Pan. Dr. Adm.* 115.

ZAC ne méconnaissait pas les objectifs du SDAU de Cannes-Grasse-Antibes qui définissait comme urbanisé le territoire concerné⁴⁴⁷. De même, une opération d'aménagement, en raison de ses dimensions limitées et de la place prépondérante qu'elle réserve à l'habitat individuel, peut être jugée compatible avec les orientations d'un schéma directeur donnant au village concerné une vocation résidentielle, avec un habitat de faible densité, préservant son environnement naturel⁴⁴⁸. Il en va de même d'un PAZ compatible avec le SDAU de Paris qui caractérise la zone dans laquelle est inclus le périmètre de la ZAC comme "une zone de maintien de la fonction résidentielle et d'évolution limitée du cadre bâti"⁴⁴⁹. L'incompatibilité d'une ZAC peut toutefois être constatée et censurée par le juge, notamment si le projet prévoit des aménagements et équipements de terrains classés par le SDAU en zone agricole ou sylvicole⁴⁵⁰.

La précision du contrôle juridictionnel varie avec celle des dispositions du schéma directeur et en fonction de l'état d'avancement de la ZAC. Le contrôle du juge est d'autant plus précis que les dispositions du schéma directeur dont le respect est contrôlé le sont, par exemple si elles indiquent une zone urbanisée de part et d'autre d'une route nationale à l'intérieur d'un quartier, à laquelle une ZAC peut s'intégrer⁴⁵¹. La "compatibilité" exigée par le Code de l'urbanisme se rapproche alors d'une obligation de conformité, les schémas directeurs prenant l'apparence de "super-POS".

La précision du contrôle s'accroît avec l'avancement de la ZAC : il peut se faire plus rigoureux pour le PAZ que pour l'acte de création. Ce dernier peut ainsi être considéré comme compatible avec le SDRIF, alors que le PAZ ne l'est pas. Le Conseil d'Etat a appliqué cette distinction à la ZAC de Levallois-Perret, laquelle a fait l'objet de plusieurs recours ayant abouti à des solutions différentes⁴⁵². La création, l'objet (à savoir la réalisation de logements et d'activités) et la localisation de la ZAC n'étaient pas, par eux-mêmes, incompatibles avec les

⁴⁴⁷CE 12 mai 1989, Martel, *RDI* 89 p. 347.

⁴⁴⁸CE 10 mai 1996, Comité d'intérêt local de Saint-Romain-au-Mont-d'Or, *Lex.* 148.733.

⁴⁴⁹CE 8 juillet 1994, Comité de défense de l'îlot Gros-Boulaivilliers, *Lex.* 116.266, 117.857

⁴⁵⁰CE 5 décembre 1994, Syndicat viticole de Pessac-Léognan, *Lex.* 130.382, 130.383.

⁴⁵¹CE 4 juillet 1994, Cne des Ponts-de-Cé, *Lex.* 116.566.

⁴⁵²CE 5 octobre 1990 Assoc. de défense des propriétaires, commerçants, industriels et occupants et de participation des propriétaires des secteurs n° 9 des ZAD de Levallois-Perret, p.1035, *DA* 90 n° 564 ; 5 octobre 1990, Cne de Levallois-Perret, SEMARELP, Ministre de l'équipement c/ Ph. Caen, p.267, *DA* 90 n° 565, *AJDA* 20/01/91 p.69 note J.-B. Auby, *PA* 27/02/91 note Holleaux ; 11 janvier 1991, M. Leroy, *Quot. jur.*, 20/07/91 p.6.

objectifs du SDRIF dans ce secteur (c'est-à-dire la conservation du patrimoine notamment industriel et artisanal). En revanche, le PAZ était incompatible avec le SDRIF : il prévoyait une élévation importante et générale du COS, la suppression systématique des activités industrielles ou artisanales qui constituaient l'une des caractéristiques de ce quartier, et comportait des espaces verts et des équipements publics insuffisants au regard des besoins actuels du quartier et des seuls besoins supplémentaires induits par la réalisation de l'aménagement lui-même. Or le SDRIF prévoyait le maintien d'une certaine activité industrielle dans la zone centrale de la région parisienne, la limitation des activités tertiaires dans Paris et la proche banlieue Ouest et préconisait d'éviter dans la zone de Levallois tout bouleversement socio-économique à l'occasion du renouvellement du parc bâti, de n'admettre que des densifications locales modérées, et de saisir les opportunités foncières pour permettre la création d'espaces verts et d'équipements publics dans les zones qui en étaient insuffisamment pourvues.

Cette dissociation du contrôle juridictionnel sur, d'une part, l'objet et la localisation de la ZAC, d'autre part, les modalités de sa réalisation, permet au juge de resserrer son contrôle en suivant l'évolution du projet de ZAC. Les caractéristiques d'une opération d'aménagement font en effet l'objet d'un travail de définition qui s'étale dans le temps, le choix des grandes orientations d'aménagement précédant la détermination précise des modalités techniques de leur réalisation.

Cette progression du contrôle en fonction de l'avancement de la ZAC s'est accompagné d'un approfondissement, en particulier à partir de l'arrêt en date du 5 octobre 1990, "Commune de Levallois". Cette évolution a été interprétée comme rapprochant l'obligation de compatibilité de celle, plus rigoureuse, de conformité. Selon le conseiller A. Holleaux, le mot légal "compatible" était interprété dans cette affaire d'une façon telle qu'il n'était pas très éloigné de la "conformité" : même si la comparaison est globalisée et qu'il peut ne pas y avoir parfaite similitude sur tous les points, le schéma directeur témoigne d'une politique qui doit être rigoureusement respectée. Le sens de cette évolution, vers une plus grande rigueur, a été toutefois remis en cause par la suite (v. (β) ci-après).

Le nouveau plan approuvé en 1989, qui se borne à augmenter les surfaces d'espaces verts, a été lui aussi jugé incompatible avec le SDRIF : CE 27 mai 1998, Cne de Levallois-Perret, Semarelp, Lex. 160403.

Cette remise en cause n'a pas empêché que de nombreuses annulations d'actes relatifs à des ZAC aient été prononcées en raison de leur incompatibilité avec des schémas directeurs, en particulier le SDRIF. L'une des conséquences de ces annulations pour incompatibilité avec le SDRIF mérite d'être mentionnée : les modifications du SDRIF qui ont été décidées à la suite des jugements d'annulation ont été contestées au motif notamment qu'elles auraient eu pour objet de supprimer l'incompatibilité qui affectaient les opérations annulées. Mais à plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a jugé que si les requérants soutenaient que les décrets attaqués modifiaient certaines options du SDRIF avec lesquelles des opérations telles que les ZAC de la Haute Maison à Champs-sur-Marne, la Croix-Blanche à Marne-la-Vallée et de la Porte-Maillot à Paris, étaient incompatibles et avaient fait l'objet pour ce motif d'annulations prononcées par la juridiction administrative, cette circonstance n'entachait pas de détournement de pouvoir les décrets attaqués, lesquels avaient été pris pour des motifs d'intérêt général d'aménagement ou de développement d'activités⁴⁵³. Les requérants ne peuvent utilement se prévaloir du contenu du projet d'une ZAC pour contester la légalité du SDRIF⁴⁵⁴.

b) Un contrôle souple

Des arrêts du Conseil d'Etat rendus postérieurement à l'affaire de la ZAC "Front de Paris" à Levallois-Perret ont atténué l'impression laissée par cette affaire d'un contrôle de compatibilité rigoureux, tendant à se rapprocher de celui de la conformité. Prenant en compte un ensemble d'éléments dont il pondère l'importance respective, le Conseil d'Etat, appelé à statuer sur la compatibilité des ZAC avec les schémas directeurs, paraît suivre une démarche empreinte de souplesse, qui coexiste parfois avec la précision du contrôle décrite précédemment.

Ainsi, selon C. Maugué et L. Touvet dans leurs commentaires sur les arrêts de novembre et décembre 1993, Ville de Paris et Ville de Paris contre M. Parent⁴⁵⁵, ces deux décisions confirment la distinction rigoureuse que fait le juge administratif entre les obligations de conformité et de compatibilité, cette dernière étant interprétée de manière moins rigoureuse

⁴⁵³CE 27 janvier 1995, Assoc. Ile de France Environnement, Lex. 131.63,137.989 ; 27 janvier 1995, M. Sourine, Lex. 131720 ; 31 mars 1995, Assoc. sauvegarde environnement Maillot-Champerret, Lex. 142.588.

⁴⁵⁴CE 30 juillet 1997, Mlle Fanartzis, M. Warin, Lex. 159648.

⁴⁵⁵CE 8 novembre 1993, Ville de Paris, p.312, *AJDA* 93 p.856 et 892, note C. Maugué et L. Touvet, *DA* 93 n°595 ; 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ M. Parent, p.340, *DA* 94 n°63, *AJDA* 93 p.856 et 893, note C. Maugué et L. Touvet, *RFDA* 94 p.583, Concl Bonichot.

que la première. Le juge est en effet réticent à donner une portée normative trop précise aux schémas directeurs, car "la notion de compatibilité varie avec le degré de précision de la norme avec laquelle le document d'urbanisme ou l'opération doit être compatible ; face à des orientations détaillées dans le rapport ou à une localisation précise de la zone dans les documents graphiques, le juge exerce un contrôle rigoureux et n'admet que des différences mineures. Face à un schéma directeur moins précis, le juge n'exerce qu'un contrôle limité"⁴⁵⁶. Le contrôle du juge sur le respect par les ZAC des orientations des schémas directeurs est donc d'autant plus souple que celles-ci sont formulées en termes généraux, tels que "le renforcement des espaces verts". Ainsi, dans l'affaire de la ZAC Seine-Rive gauche, le Conseil d'Etat, pour apprécier le respect de cet objectif, a pris en compte des parcs et jardins situés à proximité de la zone et non à l'intérieur de son périmètre.

En outre, le juge ne conclut à l'incompatibilité de la ZAC avec le schéma directeur que si elle en méconnaît soit une orientation très précise, soit plusieurs orientations convergentes. Comme cela a été montré plus haut, le PAZ de la ZAC de Levallois-Perret méconnaissait plusieurs éléments convergents du SDRIF, celui de la ZAC Tolbiac Masséna violait une orientation précise du SDAU de Paris (la réalisation d'un port et d'industries complémentaires), enfin la création et le PAZ de la ZAC "Porte Maillot" étaient incompatibles avec un autre objectif du même SDAU, l'arrêt de l'extension des implantations tertiaires à l'Ouest et leur report dans la zone d'affaires du centre de Paris ou le secteur Seine-Sud-Est, ce dernier objectif étant plus précis que la nécessité d'affirmer le rayonnement international de la capitale, qui a dû lui céder le pas. De même, le PAZ d'une ZAC située à Tours était incompatible, eu égard tant aux dimensions qu'à la destination de la zone, avec deux orientations très précises du schéma directeur de la région tourangelle : la sauvegarde des paysages naturels des "coulées vertes" de la Loire, de l'Indre et du Cher et une progression modérée des zones d'activités nouvelles limitée à 10 hectares pour le secteur concerné. Le PAZ de la ZAC de "Bordeaux-Technopolis" contredisait lui aussi nettement des orientations précises du schéma directeur applicable, en prévoyant des activités tertiaires là où le schéma classait les terrains en zone agricole ou sylvicole⁴⁵⁷.

⁴⁵⁶P. Hocreître, *L'urbanisme et les collectivités locales*, Ed. Sofiac, T. 2, fasc. 3.4.

⁴⁵⁷CAA Bordeaux, 28 mai 1998, Cne de Martillac, Lex. 95BX01547.

En revanche, l'affaire ZAC "Seine Rive gauche"⁴⁵⁸ a montré que la non-réalisation d'une seule orientation générale peut être compensée par le respect d'autres orientations de portée équivalente, les ZAC n'étant pas tenues à une exigence de compatibilité avec l'intégralité des orientations du schéma directeur. En effet, si le Conseil d'Etat a considéré que le PAZ n'était pas incompatible avec les orientations des schémas directeurs relatives à l'accroissement des espaces verts, c'est sans doute qu'il n'a pas vu dans cet objectif une option majeure d'urbanisme. Il l'a au contraire combiné avec d'autres orientations du SDRIF et du SDAU de la ville de Paris, en indiquant que la réalisation prévue de 900.000 m² de bureaux était conforme à l'objectif de développement des emplois à l'est, que celle de 520.000 m² de logements (dont les deux tiers "aidés") n'était pas incompatible avec l'objectif de développement des logements, notamment sociaux, et qu'enfin la création de liaison de transports en commun respectait les orientations des schémas sur le développement de ce mode de transport. Cette solution était conforme aux conclusions du commissaire du gouvernement Bonichot qui estimait que la création d'espaces verts de proximité était "une orientation parmi d'autres, qu'elle n'est pas une priorité en soi, mais un élément d'un ensemble. (...) Cela fait que, selon nous, si d'un point de vue "micro-géographique", l'objectif de réalisation d'espaces verts de proximité n'apparaît pas réalisé, en revanche, si l'on sort du cadre étroit de la zone d'aménagement concerté et que l'on considère les choses de manière un peu plus large, le souhait exprimé par les schémas directeurs que les habitants puissent disposer d'espaces verts facilement accessibles l'est sûrement". Il fallait donc replacer l'opération dans l'environnement général du Sud-Est de Paris et tenir compte de la configuration en longueur de la ZAC, autour de laquelle se répartissaient ces espaces verts. L'existence dans une telle affaire de contradictions entre les grandes options du rapport de présentation présente l'inconvénient de laisser au juge une grande latitude pour choisir entre deux solutions de sens opposé, ce qui a pour effet de favoriser l'arbitraire judiciaire⁴⁵⁹.

En outre, la conception de la compatibilité qui transparaît dans la jurisprudence peut parfois sembler "bienveillante", comme dans les affaires Ville de Bois-Colombes et Comité de

⁴⁵⁸CE 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ M. Parent, p.340, *DA* 94 n°63, *AJDA* 93 p.856 et 893, *RFDA* 94 p.583, Concl Bonichot.

⁴⁵⁹Sur la subjectivité du contrôle du juge : "Schéma directeur - Des exigences de compatibilité ou de conformité", R. Foltirine, *Le Moniteur*, 6/06/97 p. 61.

défense de l'environnement à Colombes⁴⁶⁰. Le Conseil d'Etat a estimé dans cette affaire qu'une ZAC créée pour la réalisation d'habitations collectives comprenant 175 logements et de locaux d'activités ne portait pas atteinte aux orientations générales fixées par le SDRIF, à savoir en l'espèce "un contrôle rigoureux de la densification du bâti", impliquant de "freiner toute extension de l'habitat collectif dans les zones pavillonnaires" et "une adaptation des centres anciens par la réhabilitation plutôt que par la rénovation". Pour justifier cette compatibilité, le Conseil d'Etat a indiqué que le secteur concerné n'était pas exclusivement pavillonnaire et que les constructions existantes ne pouvaient faire l'objet d'une réhabilitation.

De plus, la compatibilité entre un PAZ et un schéma directeur semble parfois ne donner lieu qu'à un examen sommaire du juge. Ainsi, le PAZ modifié de la ZAC Chalon à Paris a-t-il été jugé compatible avec le SDAU de Paris pour la simple raison que celui-ci prévoyait d'opérer à l'est de Paris des regroupements d'emplois tertiaires dans le secteur Seine sud-est⁴⁶¹. Ce laconisme semble pour autant assez rare, la plupart des solutions rendues étant étayées de détails de fait.

L'exigence nuancée que constitue ainsi l'obligation de compatibilité des ZAC avec les schémas directeurs telle qu'interprétée par le juge, pourrait être confirmée par le rapprochement qui a pu être fait entre ce contrôle et celui de l'erreur manifeste d'appréciation, contrôle restreint de la qualification juridique des faits. Aux termes de l'arrêt susmentionné Ville de Paris contre M. Parent, le Conseil d'Etat a statué en même temps sur "les moyens relatifs à la compatibilité avec les schémas directeurs et à l'erreur manifeste d'appréciation dans le parti d'aménagement" et n'a répondu en fait qu'au premier moyen sur la compatibilité, comme si cette réponse incluait celle qui aurait dû être apportée au second sur l'erreur manifeste. Les commentateurs eux-mêmes ont tendance à ne pas distinguer explicitement ces deux moyens l'un de l'autre, voire à évoquer l'erreur manifeste d'appréciation plus que l'incompatibilité avec les schémas directeurs. L'arrêt Commune de Levallois-Perret⁴⁶² a été interprété de la manière suivante par le professeur Auby : "on voit opérer ce contrôle de l'erreur manifeste dans l'arrêt commenté, qui met en balance l'insuffisance des espaces verts

⁴⁶⁰CE 28 juillet 1993, Ville de Bois-Colombes, Lex.140.221 ; 20 mars 1998, Comité de défense de l'environnement à Colombes, Lex. 167887.

⁴⁶¹CE 13 mai 1994, Mme Plamondon, Lex. 143.149.

⁴⁶²CE 5 octobre 1990, Cne de Levallois-Perret, SEMARELP, Ministre de l' Equip c/ Ph. Caen et a., p.267, DA 90 n° 565, AJDA 20/01/91 p.69 note J.-B. Auby, PA 27/02/91 note Holleaux.

prévus dans le plan et la création d'activités économiques et de logements supplémentaires que la zone engendrera". André Holleaux, alors même qu'il estime que la compatibilité n'est pas très éloignée de la conformité aux termes de cet arrêt, indique que la commune et le préfet qui a approuvé le PAZ ont commis une erreur manifeste d'appréciation s'agissant de l'occupation des sols, de l'équilibre socio-économique du quartier, et de la méconnaissance des opportunités foncières pour créer des espaces verts et des équipements publics dans les zones qui en sont insuffisamment pourvues.

Cela dit, le contentieux de la compatibilité des ZAC avec les schémas directeurs paraît sur ce point plus clair que celui de la compatibilité avec les lois d'aménagements et d'urbanisme, étudié plus haut : les moyens explicitement retenus par le juge administratif s'agissant du respect des schémas directeurs relèvent toujours de la compatibilité, et non expressément de la qualification juridique des faits. La distinction est même particulièrement marquée dans l'arrêt "Commune de Levallois-Perret", qui rejette le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation tout en retenant celui de l'incompatibilité du PAZ avec le SDRIF.

Toutefois, la précision de l'analyse faite par le juge, des orientations des schémas directeurs d'une part, des caractéristiques de l'opération contestée d'autre part, n'est pas sans rappeler le contrôle approfondi opéré sur la compatibilité des ZAC avec la loi "littoral". La différence entre les deux résiderait donc non dans le degré de précision de l'examen effectué par le juge, mais dans la plus grande nuance des solutions rendues en matière de schémas directeurs. On pourrait avancer une simple explication de fait à la sévérité plus grande du contrôle juridictionnel en matière de lois d'aménagement et d'urbanisme : les lois sur le littoral et la montagne concernent des espaces souvent "naturels", pas encore tous urbanisés. Ces textes ont, de plus, pour principal objectif la protection de l'environnement, alors que ce n'est qu'un objectif parmi d'autre pour les schémas directeurs qui concernent, eux, des agglomérations urbaines. Les schémas directeurs sont en outre, par définition, plus précis que des textes applicables à l'ensemble du territoire national (comme les lois d'aménagement et d'urbanisme), et prévoient déjà des urbanisations, de telle sorte que le juge est moins libre de prononcer des annulations fondées sur des violations de ces documents.

Il apparaît ainsi que le juge s'efforce de parvenir à un contrôle équilibré, qui assure le respect des orientations et des options essentielles retenues par les schémas, tout en préservant les compétences des collectivités locales.

3) Le respect d'autres normes supérieures

La méconnaissance par les actes relatifs aux ZAC de quelques autres textes appartenant ou non au Code de l'urbanisme, a elle aussi suscité un contentieux, dont l'importance est toutefois mineure comparée à celle du contentieux lié aux lois d'aménagement et d'urbanisme et aux schémas directeurs.

a) Autres normes issues du Code de l'urbanisme

Le respect par les ZAC de quelques autres règles contenues dans le Code de l'urbanisme (distinctes de celles étudiées aux 1) et 2) ci-dessus) est sanctionné par le juge administratif, qu'elles soient ou non applicables aux seules ZAC. Ainsi, la création d'une ZAC doit être conforme aux dispositions de l'article L. 111-1-2, qui n'autorise, en l'absence de POS, qu'un nombre limité de formes d'utilisation du sol en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune. Selon le tribunal administratif de Versailles, ce texte s'oppose à ce qu'une ZAC soit créée en l'absence de POS, en dehors des parties déjà urbanisées de la commune, ce qui est le cas lorsque les terrains où l'opération est projetée, s'ils se situent en continuité d'une zone urbanisée, sont vierges de toute construction⁴⁶³. On pourrait toutefois concevoir qu'un conseil municipal se fonde sur le 4° de l'article L. 111-1-2, qui lui permet d'autoriser des constructions et installations dans cette situation lorsqu'il considère que l'intérêt de la commune le justifie.

Citons encore l'article L. 213-3 relatif à la délégation du droit de préemption, qui peut avoir lieu au profit d'une SEM répondant aux conditions du deuxième alinéa de l'article L. 300-4 et bénéficiant d'une concession d'aménagement. Le Conseil d'Etat peut être amené à vérifier que ces conditions sont réunies pour décider si le délégataire pouvait bien se voir régulièrement déléguer le droit de préemption de la commune⁴⁶⁴.

⁴⁶³TA Versailles 24 février 1998, Assoc. des Propriétaires de l'Ile des Migneaux c/ Cne de Carrières-sous-Poissy, req. n° 953023.

⁴⁶⁴CAA Lyon 30 décembre 1997, SCI Athéna, Lex. 95LY00642.

Le problème des annexes sanitaires du PAZ, requises par l'article R. 311-10⁴⁶⁵, a donné lieu à deux jugements du tribunal administratif de Versailles⁴⁶⁶, qui ont considéré que l'absence d'une note technique devant figurer en annexe pouvait entacher d'illégalité ce document et ont ainsi tenté de remettre en cause la jurisprudence relative au POS, qui considère ces annexes comme inopposables aux tiers et donc insusceptibles d'entraîner l'illégalité du document d'urbanisme.

Enfin, la question de l'opposabilité au PAZ du règlement général d'urbanisme (ou "RNU") a été soulevé par le tribunal administratif de Montpellier⁴⁶⁷, qui a affirmé qu'un plan d'aménagement de zone, eu égard à la situation des parcelles en cause et au caractère des lieux avoisinants, était entaché d'erreur manifeste d'appréciation dans l'application de l'article R. 111-21. Cette solution est critiquable : les dispositions du RNU ne sont applicables qu'aux permis de construire et autorisations de lotir.

b) Autres normes extérieures au Code de l'urbanisme

Le respect des lois sur les anciennes zones fortifiées de Paris a suscité un contentieux dont le Conseil d'Etat lui-même a eu à connaître⁴⁶⁸ : en créant une ZAC et en approuvant un PAZ, un préfet a méconnu la loi du 19 avril 1919 et les textes qui l'ont modifiée sur le déclassement de l'enceinte fortifiée de Paris, lesquels avaient maintenu une servitude *non aedificandi* sur certains terrains et avaient admis le principe de dérogations au profit de la ville de Paris sous réserve de la réalisation de compensations. Dans cette affaire, aucun des documents de la ZAC ne prévoyait l'aménagement en espaces libres d'une surface de terrains provenant du dérasement pour compenser les aliénations de parcelles du territoire zonier. En revanche, quelques années plus tard, le PAZ de la ZAC Champerret a été considéré comme conforme à l'un de ces textes (la loi du 7 février 1953), le Parc de Bercy suffisant à constituer une compensation⁴⁶⁹.

⁴⁶⁵L'article R. 311-10 renvoie lui-même à l'article R. 123-24 (2°, 3°, 4° et 8°) relatif aux annexes du POS.

⁴⁶⁶TA Versailles, 24 novembre 1992, Union départementale des assoc. pour sauvegarde de l'environnement des Yvelines c/ Préfet des Yvelines, *Etudes foncières* n°58, mars 93 p.58 ; 2 février 93, *GP* 94.2, Pan Dr. adm p.102.

⁴⁶⁷TA Montpellier 26 janvier 1994, Assoc. de protection des sites inscrits et classés de Montpellier, req. 92.2392 et 92.2389, cité par Jean Courrech, *Zones d'aménagement concerté*, Delmas, 1997, p. 49.

⁴⁶⁸CE 15 mai 1981, Assoc. de sauvegarde de l'environnement Maillot Champerret, *JCP* 81 Ed G, II, 19686, Concl Genevois, obs. Bouyssou.

⁴⁶⁹TA Paris 14 décembre 1987, Assoc. de sauvegarde de l'env. Maillot-Champerret, *PA* 14 octobre 88 p.8.

§ 3 Des vices rarement constatés : l'erreur de fait et le détournement de pouvoir

Si l'erreur de fait est rarement alléguée par les requérants à l'encontre des ZAC, le détournement de pouvoir l'est plus fréquemment, mais avec un faible succès.

A. L'erreur de fait

Les rares fois où l'erreur de fait est invoquée, le juge administratif est réticent à l'admettre. A propos du PAZ de la ZAC Chalon, le Conseil d'Etat a jugé que les faits invoqués par la ville de Paris pour justifier la modification du PAZ, à savoir les difficultés rencontrées pour réhabiliter certains logements et la nécessité d'améliorer la desserte d'immeubles et la circulation, n'étaient pas matériellement inexacts⁴⁷⁰.

Il a en revanche admis qu'un conseil municipal s'était fondé sur des faits matériellement inexacts de nature à influencer sur le sens de la délibération en approuvant la modification d'un PAZ qui nécessitait l'accord des propriétaires d'un terrain sur lequel la réalisation d'une voie allait empiéter, alors que, contrairement à ce qu'avait affirmé un adjoint au maire, les intéressés n'avaient pas donné leur accord à la réalisation de la voie en contrepartie d'un échange de terrains⁴⁷¹. Le caractère élémentaire et grossier d'une telle erreur explique sans doute sa rareté : il est simple pour l'autorité administrative de se prononcer correctement sur la réalité d'un fait, du moins davantage que de rechercher comment il doit être qualifié juridiquement. Elle a ainsi été rejeté dans plusieurs affaires par le Conseil d'Etat à propos des modalités prévisionnelles de financement d'une opération. Ainsi, dans une affaire qui concernait le coût d'acquisition des terrains et leur prix de revente, même si elles reposaient sur des hypothèses optimistes, les modalités prévisionnelles de financement n'étaient pas nécessairement entachées d'inexactitudes matérielles de nature à vicier la procédure⁴⁷². Il en va de même du coût des travaux, dès lors que les insuffisances d'évaluation n'altèrent pas sensiblement l'équilibre financier de l'opération tel qu'il est présenté au public.

⁴⁷⁰CE 13 mai 1994, Mme Plamondon, Lex. 143.150.

⁴⁷¹CE 3 mars 1995, Cne de Nîmes, Lex. 149.358.

⁴⁷²CE 10 juillet 1996, Assoc. de défense des propriétaires et ayants-droit du polygone Nord à Perpignan, *GP* 97 p. 114.

B. Le détournement de pouvoir

Le détournement de pouvoir, illégalité en raison du but de l'acte, est rarement admis par le juge administratif à l'encontre de l'acte de création d'une ZAC ou d'un PAZ.

L'invocation de ce moyen à l'encontre de l'acte de création d'une ZAC est très ancienne : un jugement du tribunal administratif de Versailles de 1973⁴⁷³ l'avait rejeté au motif que la procédure de création de ZAC n'avait pas été utilisée dans un but autre que celui prévu par la législation ou la réglementation en vigueur et que la création de la ZAC contestée n'avait pas sauvegardé les intérêts financiers de la commune. Le Conseil d'Etat lui-même a, à plusieurs reprises, rejeté le moyen tiré d'un détournement de pouvoir invoqué à l'appui de recours contre l'acte de création. Dès 1977, il a jugé qu'il ne ressortait pas des pièces d'un dossier que l'installation d'un établissement industriel dans une ZAC ne répondait pas aux fins d'intérêt général en vue desquelles la décision attaquée pouvait légalement être prise⁴⁷⁴. Le rejet du moyen n'est parfois assorti d'aucune explication⁴⁷⁵.

Le détournement de pouvoir n'est pas plus facile à établir en matière de PAZ. L'existence d'un excédent financier au profit d'une commune ne suffit pas à prouver que l'aménagement d'une ZAC aurait été poursuivi exclusivement dans un but financier et serait à ce titre constitutif d'un détournement de pouvoir⁴⁷⁶. Plus récemment, le Conseil d'Etat a estimé que s'il était établi que la modification d'un PAZ avait eu notamment pour objet de permettre l'implantation d'un hypermarché autorisée par décision ministérielle, il ne ressortait pas des pièces du dossier que cette installation ne répondait pas aux fins d'intérêt général en vue desquelles la décision modifiant un PAZ pouvait être prise⁴⁷⁷. De même, si la création d'une ZAC permet de remédier à certaines nuisances auxquelles il pourrait être remédié en utilisant d'autres

⁴⁷³TA Versailles, 5 décembre 1973, Assoc. pour la protection de l'environnement de Bailly, p.830.

⁴⁷⁴CE 2 décembre 1977, Comité de défense de l'environnement de Mâcon-Nord, p. 474, *REDI* 79 n°82 p.47.

⁴⁷⁵CE 28 juillet 1993, Ministre Equipement c/ Perrin, Lex.130.566 ; 10 mai 1996, Comité d'intérêt local de Saint-Romain-au-Mont-d'Or, Lex. 148.733.

⁴⁷⁶Conclusions Genevois sur CE 15 mai 1981, Assoc. de sauvegarde de l'environnement Maillot Champperret, *JCP* 81 Ed G, II, 19686, obs. Bouyssou.

⁴⁷⁷CE 17 décembre 1993, Assoc. Atlantide, Lex. 93.744 à 93.748.

procédures, cette circonstance n'est pas de nature à faire regarder cette création comme entachée de détournement de pouvoir⁴⁷⁸.

Un détournement de pouvoir a toutefois été censuré dans une affaire⁴⁷⁹ : le dossier de création présenté par une chambre de commerce et d'industrie prévoyait l'implantation d'activités commerciales dans la partie Sud d'une ZAC, terrains qui appartenait à la société Hyperrallye. Or, par la suite, un arrêté du préfet de la Sarthe opéra un transfert de la zone commerciale dans la partie nord, plus étroite et comportant plus de nuisances pour les propriétaires voisins, arrêté qui a également approuvé le PAZ. Le motif déterminant de l'arrêté du préfet avait été de donner à un concurrent de la société Hyperrallye la possibilité de construire un centre commercial, sans avoir à acquérir les terrains propriétés de ladite société, qui avait poursuivi des projets identiques. Le Conseil d'Etat en a déduit qu'en l'absence de justification au regard des règles de l'urbanisme commercial ou de l'intérêt général que ces règles ont pour objet de protéger, le transfert de la zone commerciale devait être regardé, dans les circonstances de l'espèce, comme entaché de détournement de pouvoir. Mais cette solution ne semble pas propre au droit des ZAC : la décision entachée de détournement de pouvoir approuvait le PAZ mais c'est davantage en ce qu'elle décidait le transfert de la zone qu'elle a été censurée.

Ces solutions, qui aboutissent le plus souvent au rejet du moyen tiré du détournement de pouvoir, paraissent conformes à celles qui prévalent dans le contentieux général et qui se fondent sur l'interférence d'intérêts différents, plus ou moins également satisfaits par la décision prise : l'administration peut à la fois prendre une mesure conforme au but du pouvoir exercé et satisfaire, à titre accessoire, un autre intérêt public⁴⁸⁰. La même mesure peut en outre favoriser des intérêts privés sans que cela constitue un détournement de pouvoir, dès lors qu'il concourt à l'intérêt général.

Cette complexité des buts poursuivis par l'administration se manifeste particulièrement en matière de ZAC. La réticence du juge à considérer que la création d'une ZAC est entachée de détournement de pouvoir a été ainsi justifiée par le commissaire du gouvernement Serge Lasvignes dans ses conclusions sur l'arrêt précité du 28 juillet 1993, Commune de Chamonix Mont-Blanc : la décision de création répond toujours à une conjonction entre l'intérêt général

⁴⁷⁸CE 10 juillet 1996, Assoc. de défense des propriétaires et ayants-droit du polygone Nord à Perpignan, *GP* 97 p. 114.

⁴⁷⁹CE 8 novembre 1985, SCI du Moulin, p.814, *RDI* 86 p.61.

et des intérêts privés. En outre, l'assouplissement des règles du POS qu'autorise le droit des ZAC au moyen d'un PAZ est inhérente au système et ne constitue donc pas en soi un détournement de pouvoir ou de procédure. Ces raisons expliquent la réticence du Conseil d'Etat à censurer les mobiles de l'administration qui commandent sa décision de créer une ZAC ou d'approuver un PAZ.

Cette censure est sans doute plus facile à exercer en ce qui concerne l'exercice du droit de préemption. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré qu'était entachée de détournement de pouvoir la décision d'un maire de préempter un pavillon, dont l'objet était, en permettant de procéder ensuite à un échange entre l'immeuble préempté et un autre immeuble situé dans le périmètre de la ZAC, de faciliter la cession amiable de ce dernier et d'obtenir de ses propriétaires qu'ils renoncent aux actions qu'ils avaient introduites contre des décisions prises par la commune pour la réalisation de la ZAC. Ces objectifs ne correspondaient pas à ceux définis par l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme⁴⁸¹.

Il apparaît ainsi que les vices les plus sévèrement censurés affectant les actes relatifs aux ZAC sont la violation des normes d'encadrement, les lois d'aménagement et d'urbanisme en particulier. Tous les autres moyens soulevés paraissent examinés par le juge avec indulgence. Les risques contentieux pesant sur les ZAC résident donc plus dans la menace de recours que dans l'éventualité d'une annulation : hormis sur le littoral, et bien que nous ne disposions pas de données statistiques confirmant cette impression, les annulations ne semblent pas si fréquentes, du moins comparées au nombre de recours dont nous avons connaissance. Toutefois, le risque d'annulation, même faible, ne peut être négligé, d'autant qu'il est accru par un phénomène autre que l'articulation des actes relatifs aux ZAC avec les normes supérieures, à savoir l'articulation de ces actes eux-mêmes.

⁴⁸⁰A propos du POS : CE 9 juillet 1997, Ben Abdulaziz Al Saoud, DA 98 n° 38.

⁴⁸¹CE 30 juillet 1997, Cne de Montrouge, Lex. 169574.

CHAPITRE 3 L'INTERDEPENDANCE DES ACTES RELATIFS AUX ZAC : LES EFFETS DE LEUR EDICTION ET DE LEUR ILLEGALITE

La multiplicité des actes relatifs aux ZAC et les liens qui les unissent constitue l'une des caractéristiques essentielles du droit des ZAC et l'un des facteurs de développement du contentieux : l'édiction de l'un, tout comme son illégalité, emporte de multiples conséquences sur les autres. Ainsi, l'annulation ou la déclaration d'illégalité de l'acte de création rejaillit sur le PAZ et l'illégalité du PAZ lui-même a des répercussions sur d'autres actes relatifs à la ZAC, principalement les permis de construire délivrés sous son empire.

Le contentieux des ZAC constitue par conséquent un domaine d'élection des annulations par voie de conséquence (de l'annulation d'autres actes) et de l'exception d'illégalité. Un rappel s'impose ici : l'exception d'illégalité se définit comme le moyen tiré de l'illégalité d'un acte administratif et qui est invoqué devant le juge soit par le requérant (à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un autre acte, ou d'un recours de pleine juridiction), soit par le défendeur à l'action pour s'opposer aux prétentions du requérant⁴⁸².

Seront étudiés dans ce chapitre les effets de l'édiction et de l'illégalité de l'acte de création (Section 1) et du PAZ (Section 2). Il sera ensuite temps de considérer comment l'application aux ZAC du principe de l'indépendance des législations a pour effet d'empêcher que l'illégalité d'un acte ne "contamine" d'autres actes (Section 3).

Section 1 La portée de l'acte de création d'une ZAC

Il s'agit tant des effets de l'édiction de l'acte de création que des conséquences de son illégalité tels qu'ils apparaissent dans le contentieux.

§ 1 Les conséquences et les suites de la création d'une ZAC

⁴⁸²Répertoire de Contentieux administratif Dalloz, "Exception d'illégalité", n°2.

Quelques points relatifs aux effets de la création d'une ZAC ont été soulevés en contentieux. La création d'une ZAC a pour principale conséquence la possibilité pour l'administration d'opposer un sursis à statuer aux demandes d'autorisation. Quant aux étapes de la "vie" de l'acte de création, elles peuvent comprendre sa modification et sa caducité.

A. La nature juridique de l'acte de création et ses conséquences

De la qualification de l'acte de création comme acte individuel ou réglementaire dépend la possibilité de le modifier.

1) La qualification incertaine de l'acte de création

Le caractère non réglementaire de l'acte de création de ZAC a été affirmé par le Conseil d'Etat dès 1977 et rappelé à plusieurs reprises plus récemment⁴⁸³. L'explication en a été donnée par D. Labetoulle dans ses conclusions sous l'arrêt Bert de 1980⁴⁸⁴ : l'acte créant la zone n'est pas réglementaire car il n'introduit pas de règles nouvelles ni ne modifie le champ d'application de règles préexistantes, cette novation n'intervient que lorsque le PAZ est édicté. A fortiori, la prorogation du délai de validité d'une ZAC constitue une décision non réglementaire⁴⁸⁵.

Pour autant, l'acte créant la ZAC ne constitue pas un acte créateur de droits. L'arrêt de 1977 susmentionné l'a énoncé à propos des propriétaires voisins de la zone et la même solution a été appliquée à l'aménageur, titulaire d'une convention avec la commune⁴⁸⁶.

N'étant ni réglementaire, ni créatrice de droit, la décision de création pose un problème de qualification délicat. Le professeur Fernand Bouyssou la qualifie d'acte individuel⁴⁸⁷, tandis que le professeur Chapus la considère comme une décision "d'espèce", à savoir une mesure qui n'édicte des normes ni individuelles, ni générales, mais se rapportant à une situation ou

⁴⁸³CE 2 décembre 1977, Comité de défense de l'environnement de Mâcon-Nord, p. 474, *REDI* 79 n°82 p.47 ; 5 avril 1996, M. Lucot, *Lex*.077.629 ; 25 septembre 1996, société EURL au service du développement, *Lex*. 125544.

⁴⁸⁴CE 17 octobre 1980, Bert, p. 370, concl. Labetoulle.

⁴⁸⁵CE 18 février 1998, Clomes, *DA* 98 n° 228 : sous l'empire de l'article 1er du décret du 17 mars 1992, le Conseil d'Etat n'était déjà plus compétent pour connaître des appels contre les décisions non réglementaires prises en application du Code de l'urbanisme.

⁴⁸⁶CE 22 juin 1984, SCI Palaiseau-Villebon, p. 773, *AJPI* 86, 80, Chron Hostiou.

une opération particulière⁴⁸⁸. Un argument en ce sens réside dans la nécessité de procéder à des formalités de publicité (prévues à l'article R. 311-6 du Code de l'urbanisme) pour faire produire à la création de la ZAC ses effets juridiques, publicité qui ne serait pas requise s'il s'agissait d'un acte individuel.

Mais quelle que soit la nature exacte de l'acte de création, la jurisprudence a affirmé clairement qu'il n'était pas susceptible de créer des droits, et en a déduit qu'il pouvait être modifié ou retiré.

2) La modification et le retrait de l'acte de création

De sa nature d'acte non créateur de droit, la jurisprudence⁴⁸⁹ a très tôt déduit que l'acte de création peut être retiré à tout moment.

Aux termes de l'arrêt du Conseil d'Etat de 1977, Comité de défense de l'environnement de Mâcon-Nord⁴⁹⁰, l'expiration du délai de recours contre l'acte de création ne fait pas obstacle à ce que cet arrêté pût être légalement modifié par un arrêté postérieur modifiant le périmètre et l'objet de la ZAC. L'arrêt SCI de Palaiseau-Villebon⁴⁹¹ décida dans le même sens que l'acte de création de la ZAC ne créait pas de droit au maintien de la zone au profit de l'aménageur. L'existence d'une convention chargeant une société de l'aménagement et de l'équipement d'une ZAC n'y change rien, ladite société n'a pas plus droit au maintien de la zone à son profit, seule la responsabilité de l'administration peut éventuellement être engagée (v. Deuxième partie, Chapitre 1, Section 1, § 3 et Chapitre 3, Section 1).

A cet égard, le juge administratif a dû rappeler que la modification de l'objet d'une ZAC se fait selon la même procédure que la création d'une telle zone, conformément aux dispositions de l'article R. 311-32 du Code de l'urbanisme⁴⁹². Ainsi, la modification de l'objet pour permettre

⁴⁸⁷"Le contentieux récent des zones d'aménagement concerté", *PA* 01/12/93 p.18.

⁴⁸⁸*Droit administratif général*, 10e édition, I, n° 585. Les déclarations d'utilité publique en constituent un exemple.

⁴⁸⁹TA Versailles 11 octobre 1978, Ville de Dourdan, p. 608.

⁴⁹⁰CE 2 décembre 1977, Comité de défense de l'environnement de Mâcon-Nord, p. 474, *REDI* 79 n°82 p.47.

⁴⁹¹CE 22 juin 1984, SCI Palaiseau-Villebon, p. 773, *AJPI* 86, 80, Chron Hostiou.

⁴⁹²CE 13 mai 1994, Mme Plamondon, Lex. 143.150.

l'implantation d'activités commerciales ne peut résulter de la seule modification du PAZ, en l'absence de l'intervention de l'arrêté prévu par l'article R. 311-32⁴⁹³.

B. Le sursis à statuer sur les demandes d'autorisations

Le sursis à statuer prévu aux articles L. 111-10⁴⁹⁴ et L. 123-7⁴⁹⁵ du Code de l'urbanisme a suscité quelques litiges. Le Conseil d'Etat a été amené à indiquer qu'une ZAC constitue une opération d'aménagement au sens de l'article L. 111-10 et qu'elle peut donc justifier une décision de sursis à statuer dès lors qu'elle a été prise en considération par le conseil municipal⁴⁹⁶. Mais conformément à la lettre de ce texte, l'acte décidant la prise en considération d'un projet de ZAC doit avoir été pris et publié avant la date de l'arrêté de sursis à statuer, et la seule circonstance que la réalisation du lotissement dont l'autorisation de lotir a fait l'objet du sursis aurait compromis celle du projet de ZAC est sans incidence⁴⁹⁷. La même décision rappelle en outre que l'article L. 123-7 ne peut fonder un sursis à statuer que si la ZAC a déjà été créée à la date de la décision de sursis.

Le même article L. 111-10 se rencontre également dans le contentieux pénal des ZAC : le délit d'utilisation des sols est constitué après l'expiration du délai de deux ans du sursis à statuer (prévu à l'article L. 111-8), si le pétitionnaire a utilisé son terrain, situé dans le périmètre d'une ZAC, sans l'autorisation nécessaire, qui n'avait pu être tacitement accordée, faute de mise en demeure de l'administration par le pétitionnaire de statuer sur la demande d'autorisation⁴⁹⁸.

C. La caducité de la ZAC

En vertu de l'article R. 311-8 du Code de l'urbanisme, lorsqu'il est prévu que les dispositions du POS ne seront pas maintenues en vigueur, la décision créant la zone devient caduque si,

⁴⁹³CE 7 novembre 1990, Cne de Dammarie-les-Lys, p.1035, *DA* 91 n°52.

⁴⁹⁴dont le deuxième alinéa prévoit que l'autorité compétente peut surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement qui a été prise en considération par le conseil municipal.

⁴⁹⁵"L'autorité compétente peut surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations intéressant les périmètres définis à l'article précédent [périmètres de ZAC]. Le sursis à statuer ne peut excéder deux ans."

⁴⁹⁶CE 28 juillet 1993, *SCI Duché Sainte-Anne*, *Lex.* 132.707.

⁴⁹⁷CE 31 juillet 1996, *Cne de Pierrefitte sur Seine*, *Lex.*133.727

dans le délai de deux ans à compter de sa publication, le PAZ n'est pas approuvé, délai qui peut être prorogé d'un an. La caducité n'est constatée que si l'acte de création a fait l'objet des formalités de publicité prévues par l'article R. 311-6⁴⁹⁹.

Le Conseil d'Etat a indiqué qu'une nouvelle prorogation d'un an, à la suite d'une première déjà accordée, était à bon droit refusée⁵⁰⁰ et que la ZAC était privée d'existence légale si le PAZ, même approuvé dans les délais, était annulé et remplacé par un PAZ lui-même approuvé hors délai⁵⁰¹.

La caducité de la ZAC a pour conséquence que faute de dispositions du POS régissant les terrains compris à l'intérieur de la zone, ce sont les dispositions du règlement national qui s'appliquent⁵⁰².

§2 Les effets de l'illégalité de l'acte de création

Les requérants ont tendance à contester la légalité des actes institutifs de la zone à l'occasion de recours contre les actes administratifs ultérieurs. Or l'illégalité de l'acte de création est susceptible de se répercuter sur des décisions édictées postérieurement tant lors de l'invocation d'une exception d'illégalité, grâce à la théorie des "opérations complexes", qu'à la suite de l'annulation même de l'acte de création (laquelle peut entraîner des annulations d'autres actes "par voie de conséquence").

Une limite importante a toutefois été apportée à la recevabilité de l'exception d'illégalité de l'acte de création par la loi Bosson du 9 février 1994 (article L. 600-1 du Code de l'urbanisme), qui interdit que l'illégalité pour vice de forme ou de procédure soit invoquée après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause. Or le deuxième alinéa de l'article L. 600-1 prévoit expressément que cette disposition s'applique à l'acte créant une ZAC.

⁴⁹⁸Cass., crim, 28 octobre 1980, Le Boulbouech, *GP* 81, p. 261, obs. P.L.G.

⁴⁹⁹CAA Paris 16 avril 1998, Sté Sovetra, *Lex.* 96PA01543.

⁵⁰⁰CE 4 mars 1987, SCI du château de Chilly-Mazarin, p.86, *DA* 87 n°263, *JCP* 87 n°50, *Prat* p.660, *RDI* 87 p.218.

⁵⁰¹CE 10 juin 1988, SCI ZAC de Villarceau, p.240, *AJDA* 88 p. 443 et 495, *PA* 14 octobre 88 p.7, *DA* 88 n°445.

⁵⁰²CAA Bordeaux, 2 décembre 1996, Cne de Mireval, SARL Sodelor, *Lex.* 94BX00833, 94BX00834.

A. Une application importante de la théorie des opérations complexes

L'application de la théorie des opérations complexes, qui permet d'invoquer l'illégalité de l'acte de création à l'appui du recours contre une autre décision, constitue l'un des traits caractéristiques du contentieux des ZAC, même si l'expression "opération complexe" apparaît rarement dans la rédaction des arrêts et jugements qui admettent ou dénie la présence d'une telle opération.

1) La notion d'opération complexe

Par principe, l'exception d'illégalité visant les actes non réglementaires devenus définitifs est irrecevable : à l'occasion d'un recours dirigé contre un acte pris en exécution d'un acte non réglementaire antérieur (tel que l'acte créant une ZAC), il n'est pas possible d'exciper de l'illégalité de celui-ci. La théorie des opérations complexes permet de déroger à ce principe et d'accueillir l'exception d'illégalité d'actes non réglementaires.

Selon la définition qu'en a donnée le président Odent, l'opération complexe est une opération dans laquelle "une série nécessaire de décisions concourent pour aboutir à une décision finale"⁵⁰³. Cette décision finale ne peut être prise qu'après l'intervention d'une ou de plusieurs décisions successives, spécialement édictées pour permettre la réalisation de l'opération dont la décision finale sera l'aboutissement⁵⁰⁴. On suppose en outre que la décision initiale et les éventuelles décisions intermédiaires ne sont ni des règlements, ni des mesures préparatoires et que les décisions prises le sont en vertu d'une même législation. Lorsque l'existence d'une opération complexe est ainsi admise, et même si les décisions initiales et intermédiaires sont devenues définitives, l'exception tirée de leur illégalité est recevable à l'appui du recours exercé dans le délai contre la décision finale.

La phase administrative de l'expropriation est une illustration classique de la notion d'opération complexe : la déclaration d'utilité publique est une décision nécessaire à l'édition de l'arrêté de cessibilité et elle est spécialement prise pour permettre son édicton. En revanche, en application du principe d'indépendance des législations (v. Section 3 ci-après), la

⁵⁰³Cours de contentieux administratif, p. 1101.

⁵⁰⁴CE 30 juin 1989, Etat de Sarre, p. 155 ; 20 mars 1991, Assoc. Salève, AJ 91 p. 353 ; 10 février 1992, Roques, p. 54. V. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, n° 593 s.

création d'une ZAC ou l'approbation du PAZ ne forment pas une opération complexe avec la déclaration d'utilité publique des travaux de réalisation de la zone.

2) L'acte de création et le PAZ ou le programme des équipements publics

Aux termes de l'arrêt Valentini du 23 mars 1979⁵⁰⁵, le Conseil d'Etat a admis la recevabilité, à l'encontre du PAZ, de moyens tirés de l'illégalité de l'acte de création, même s'il les a rejetés en l'espèce (le requérant contestait l'opportunité du choix de l'emplacement de la ZAC). Il s'agissait donc d'une reconnaissance implicite de l'opération complexe que forment l'acte de création, dont le caractère non réglementaire (admis par la jurisprudence antérieure) n'était pas remis en cause, et l'approbation du PAZ. Selon le professeur F. Bouyssou⁵⁰⁶, cette solution constituait un élargissement de la conception traditionnelle des opérations complexes, normalement "d'une application relativement limitée car elle tient en échec un principe général du droit administratif, celui en vertu duquel la légalité d'une décision devenue définitive par l'expiration des délais de recours ne peut plus être contestée"⁵⁰⁷. Le professeur Bouyssou faisait également remarquer que jusque là, la théorie des opérations complexes, notamment en droit de l'expropriation (par exemple la DUP et l'arrêté de cessibilité), ne semblaient s'appliquer qu'à une série de décisions non réglementaires. Or le PAZ a une nature réglementaire, de sorte qu'une conception nouvelle de l'exception d'illégalité pouvait, selon le professeur Bouyssou, se substituer à la théorie des opérations complexes : tous les actes non créateurs de droit (dont fait partie l'acte créant une ZAC) pourraient faire l'objet d'une telle exception.

Cette interprétation semble reposer sur une conception trop stricte de la théorie des opérations complexes si l'on se réfère aux développements du professeur Chapus : peu importe que la décision finale soit réglementaire ou non, l'intérêt de la notion d'opération complexe est liée à la nature des décisions initiales ou intermédiaires. En effet, si ces décisions étaient réglementaires, le problème de la recevabilité d'une exception tirée de leur illégalité ne se poserait pas et la notion d'opération complexe a lieu d'être pour déroger au principe de l'irrecevabilité de l'exception d'illégalité d'un acte non réglementaire. La nature de la décision

⁵⁰⁵CE 23 mars 1979, Valentini, p.133, *AJDA* nov. 79 p.53, *Droit et Ville* 79, p.242.

⁵⁰⁶"Le contentieux administratif des zones d'aménagement concerté", *Droit et Ville* n° 8, 1979, p.237.

⁵⁰⁷Odent, *Contentieux administratif 1978-79* p. 1100.

finale n'est donc pas en cause ici, la seule condition qui s'impose à elle réside dans le rapport d'interdépendance qui doit la lier aux décisions antérieures.

Par conséquent, l'arrêt Valentini ne constituait pas un élargissement tel de la conception traditionnelle des opérations complexes que celle-ci était remplacée par une nouvelle conception de l'exception d'illégalité.

Cette interprétation du professeur Bouyssou est néanmoins symptomatique de la réticence constatée en doctrine à l'époque de l'arrêt Valentini pour admettre l'application de la notion d'opération complexe. Dans ses commentaires sur l'arrêt, A. Souloumiac⁵⁰⁸ a même indiqué qu'on devait se demander si cette solution ne constituait pas l'amorce d'un revirement jurisprudentiel, l'omission de la référence à la nature juridique de la décision créant la ZAC pouvant s'interpréter comme la reconnaissance de son caractère réglementaire, le recours à la notion d'opération complexe n'étant en l'occurrence qu'un subterfuge. Selon le même auteur, le commissaire du gouvernement Labetoulle, dans ses conclusions sur l'arrêt, avant de se rallier à la théorie de l'opération complexe, avoua sa préférence en faveur du caractère réglementaire de l'acte de création, en affirmant qu'il opterait probablement pour cette solution si le cas n'avait pas été traité différemment dans l'arrêt Comité de défense de l'environnement de Mâcon-Nord du 2 décembre 1977⁵⁰⁹.

Cette incertitude sur le caractère réglementaire ou non de l'acte de création n'a plus cours aujourd'hui, ni en jurisprudence, ni en doctrine (v. Section 1 ci-dessus), de sorte que l'arrêt Valentini ne peut plus être interprété comme un éventuel revirement de jurisprudence en faveur du caractère réglementaire de l'acte de création, ni comme la substitution d'une nouvelle conception de l'exception d'illégalité à la théorie des opérations complexes.

Au contraire, il semble logique que l'acte de création et le PAZ forment une opération complexe, si l'on se réfère aux critères de cette opération, tels qu'ils ont été dégagés de façon générale par la doctrine à partir d'une analyse de la jurisprudence⁵¹⁰. Le PAZ n'a pu valablement être approuvé sans avoir été précédé de l'acte de création⁵¹¹. De plus, si l'acte de

⁵⁰⁸AJDA 79 p. 53.

⁵⁰⁹Précité.

⁵¹⁰*Répertoire de Contentieux administratif* Dalloz, "Exception d'illégalité", n° 46 et s.

⁵¹¹Même dans la procédure de création-réalisation, est illégale l'approbation du PAZ qui interviendrait avant la décision de création (TA Paris 2 juin 1994 Préfet du Val-de-Marne c/ Cne de Vincennes, *Etudes foncières* n° 64-94).

création n'a pas été spécialement édicté pour permettre l'intervention de l'approbation du PAZ - dès lors que le POS peut être maintenu -, l'acte de création n'a pas sa fin en lui-même mais postule l'intervention d'actes ultérieurs pour produire tous ses effets, et l'approbation du PAZ fait partie, avec celle du programme des équipements publics, d'une série de décisions spécialement édictées en vue de son accomplissement. La nécessité juridique réciproque qui caractérise l'opération complexe semble donc bien exister entre l'acte de création et le PAZ.

Notons toutefois que la théorie des opérations complexes ne paraît pas fréquemment utilisée dans le contentieux du PAZ. Les explications de cette rareté se trouvent peut-être dans la diversité des illégalités qui peuvent vicier le PAZ lui-même, et qui rendent inutile l'invocation de l'illégalité de la création. En outre, les annulations par voie de conséquence (examinées en B. ci-après) se sont multipliées au fur et à mesure du développement du contentieux des ZAC, ce qui montre que les actes créant les ZAC sont souvent attaqués avant l'expiration du délai de recours contentieux. Le recours à la notion d'opération complexe, qui implique que l'acte initial soit définitif, n'est pas nécessaire dans ce cas.

L'illégalité de l'acte de création devrait par ailleurs pouvoir être invoquée à l'appui d'un autre document du dossier de réalisation des ZAC : le programme des équipements publics. En effet, la Cour administrative d'appel de Lyon⁵¹² considère que la délibération du conseil municipal approuvant le programme des équipements publics d'une ZAC est un élément d'une opération complexe.

3) L'acte de création et le permis de construire

La jurisprudence récente du Conseil d'Etat a précisé que l'acte de création et le permis de construire délivré en ZAC ne constituaient pas une opération complexe. En effet, aux termes d'un arrêt Lucot de 1996⁵¹³, le Conseil d'Etat a considéré que le requérant ne saurait se prévaloir, à l'encontre de l'arrêté attaqué, de l'illégalité de l'arrêté préfectoral ayant créé une ZAC (sur laquelle sont implantés les immeubles dont la construction est autorisée par le permis attaqué), lequel arrêté de création ne présente pas un caractère réglementaire.

⁵¹²CAA Lyon, 31 décembre 1996, Assoc. AIDE, *RFDA* 97 p.446, *AJDA* 97 p. 306 et 279, *PA* 11/06/97 p.22, note Halna du Fretay.

⁵¹³CE 5 avril 1996, M. Lucot, *Lex*.077.629.

Cette décision mettait fin à une incertitude. En effet, en 1978, le tribunal administratif de Versailles⁵¹⁴ avait considéré que le permis de construire litigieux qui lui était soumis était un acte d'exécution nécessaire pour la mise en oeuvre de l'arrêté de création et que l'acte créateur et le permis, liés ainsi entre eux pour la réalisation d'un programme d'aménagement, constituaient une opération complexe. Il en déduisait que les requérants étaient recevables à exciper de l'illégalité de l'acte créateur contre le permis, ce dont il a résulté qu'en raison de son illégalité, l'acte de création n'avait pu valablement servir de base légale au permis. Cette solution avait été critiquée par ses commentateurs (v. en particulier les observations de Michel Ricard), car bien qu'ils eussent le même objet, le permis de construire et l'acte de création pouvaient difficilement être regardés comme étant l'un la conséquence de l'autre au regard de la jurisprudence antérieure, qui refusait d'appliquer la théorie des opérations complexes à deux actes administratifs relevant de deux régimes ou procédures distincts. D'ailleurs, le jugement lui-même montrait que l'illégalité de l'acte de création ne suffisait pas à justifier l'annulation du permis de construire : l'acte de création étant inapplicable, une substitution de base légale était possible, mais le tribunal a dû également retenir l'illégalité du plan d'urbanisme directeur. Cela pouvait être interprété comme un refus de ce que le permis de construire fût la conséquence juridique de l'arrêté de création.

Toutefois, l'impossibilité d'invoquer l'illégalité de l'acte de création dans un recours contre un permis de construire est battue en brèche par le fait que l'on peut exciper de l'illégalité du PAZ à l'occasion d'un tel recours (v. Section 2, §1, B. ci-après) et déduire l'illégalité du PAZ de celle de l'acte de création. Nous n'avons pas connaissance d'une illustration jurisprudentielle de cette possibilité d'invoquer l'illégalité de l'acte de création contre le PAZ lui-même attaqué par voie d'exception dans le cadre d'un recours contre un permis de construire, mais rien ne devrait l'empêcher.

4) L'acte de création et la convention d'aménagement ?

Est-il envisageable que l'acte de création et la convention d'aménagement forment une opération complexe ? On peut considérer que l'acte de création et la convention

d'aménagement relèvent d'un même régime, issu notamment de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 (article L. 300-4 du Code de l'urbanisme s'agissant de la convention). Mais la convention correspond-elle à "la décision finale" de l'opération complexe définie par la doctrine ? D'une part, elle ne constitue pas un acte administratif unilatéral et ne peut donc être qualifiée de décision, d'autre part, elle n'est pas l'aboutissement nécessaire de décisions antérieures : si la réalisation d'une ZAC donne le plus souvent lieu à la conclusion d'une concession ou convention d'aménagement, la personne publique peut également avoir recours à la régie ou au mandat. On ne peut donc estimer que toutes les décisions relatives à la ZAC antérieures à la conclusion de la convention concourent pour y aboutir. Cela dit, l'approbation d'un PAZ n'est pas non plus une obligation (on peut décider de conserver le POS), ce qui n'empêche pas de reconnaître l'opération complexe qu'il forme avec l'acte de création. En outre, le lien de connexité qui existe entre la décision de création et la convention d'aménagement est plus fort que celui qui unit la première au permis de construire : la convention d'aménagement de zone, contrairement au permis, n'a pas lieu d'être sans création d'une ZAC. La convention se trouve donc dans une situation de dépendance, mais non d'interdépendance, l'acte de création n'étant pas spécialement édicté pour la permettre et les irrégularités de la convention étant sans influence sur la légalité de l'arrêté de création⁵¹⁵.

Néanmoins, si la convention elle-même ne peut former une opération complexe avec l'acte de création, il n'en va pas de même de la délibération qui approuve son projet et autorise le maire à la signer. La cour administrative d'appel de Lyon a en effet affirmé que lorsque la collectivité publique qui a pris l'initiative de création d'une ZAC a décidé d'en confier l'aménagement et l'équipement à une personne publique ou privée selon les stipulations d'une convention de réalisation, ladite convention ainsi que les actes détachables qui concourent à sa formation présentent un lien nécessaire avec l'acte de création de la zone. Dès lors, à supposer que la délibération de création, à portée non réglementaire, soit devenue définitive, en raison de l'accomplissement des formalités de publication, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que les requérants excipent de son illégalité à l'encontre de la délibération attaquée relative à la convention⁵¹⁶.

⁵¹⁴TA Versailles 8 février 1978, sieur Dechègne c/ Ministre de l'équipement, *Droit et Ville* 78, n°5, p. 266 et 274 ; *AJPI* 10/02/79 p.16, obs. Michel Ricard.

⁵¹⁵CE 16 octobre 1992, Fédération nationale SOS Environnement, Lex.91.891.

⁵¹⁶CAA Lyon 31 décembre 1996, Sté d'aménagement de Port Léman, cne de Chens sur Léman, Lex. 93LY01138, 93LY01265.

Dans le même sens, bien qu'il ne s'agisse pas d'une exception d'illégalité, le juge administratif annule l'arrêté de création et par voie de conséquence la délibération du conseil municipal autorisant le maire à passer une convention en vue de l'aménagement de la zone⁵¹⁷.

B. L'annulation ou l'illégalité par voie de conséquence de l'annulation de l'acte de création

Les annulations par voie de conséquence de celle de l'acte de création sont fréquentes dans le contentieux des ZAC. L'annulation d'une décision par voie de conséquence suppose que tant cette décision elle-même que l'acte de création fasse l'objet d'un recours, il ne suffit pas d'attaquer l'acte de création d'une ZAC pour que les actes subséquents soient susceptibles d'être annulés. Par ailleurs, l'illégalité de la décision initiale doit emporter celle de la décision subséquente, de sorte qu'il doit exister une relation entre l'une et l'autre, la seconde devant apparaître comme la suite directe de la première et "comme n'étant pas susceptible d'avoir un sort différent"⁵¹⁸.

L'existence de ce lien ne soulève pas de difficulté en ce qui concerne l'acte de création et le PAZ (qui forment par ailleurs, rappelons-le, une opération complexe). Aussi l'annulation de l'acte de création entraîne-t-elle souvent celle du PAZ. L'un des arrêts relatifs à la commune de Saint-Palais sur mer⁵¹⁹ disposa que l'annulation qu'il prononçait entraînait, par voie de conséquence, l'annulation de la délibération du même jour approuvant le PAZ. Logiquement, si un tribunal administratif s'est fondé sur l'annulation de l'acte de création qu'il a prononcée pour annuler le PAZ, et que le Conseil d'Etat annule ce jugement en tant qu'il a annulé l'acte de création, il en résulte que c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé sur l'annulation de l'acte de création pour annuler l'approbation du PAZ⁵²⁰. En revanche, si le Conseil d'Etat confirme l'annulation d'une délibération ayant approuvé la création d'une ZAC, doit être

⁵¹⁷CAA Paris 16 avril 1998, Sté Sovetra, Lex. 96PA01543 ; TA Marseille 7 mai 1987, annulé pour d'autres raisons par CE 4 avril 1997, Société Art et Construction, GP 97, Pan. Dr. adm. p. 187, Lex. 116353.

⁵¹⁸R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, n° 910.

⁵¹⁹CE 25 novembre 1991, Assoc. des Amis de St Palais-sur-mer, p.408, PA 29/04/92 p.8, PA : J. Morand-Deville

⁵²⁰CE 28 juillet 1993, Ministre Equipement c/ M. Lurton, Lex.130.567.

annulée par voie de conséquence une délibération en tant qu'elle approuvait le PAZ, plan qui respectait la localisation et l'objet de la zone⁵²¹.

D'autres actes que la délibération approuvant le PAZ peuvent se voir annulés par voie de conséquence de l'annulation de l'acte de création : l'institution d'un programme d'aménagement d'ensemble, dont le périmètre était celui de la ZAC, et qui était exclusivement destiné à permettre le financement des équipements publics de ladite zone⁵²², ou la modification du périmètre de la ZAC⁵²³.

Quant à la convention d'aménagement, elle ne peut, bien évidemment, être annulée par voie de conséquence par le juge de l'excès de pouvoir. Pour autant, peut-elle être illégale par voie de conséquence de l'annulation de l'acte de création ? Aux termes d'un arrêt ensuite annulé par le Conseil d'Etat, la Cour administrative d'appel de Paris avait considéré que l'annulation d'un acte de création avait eu pour effet d'entacher d'illégalité la convention d'aménagement de zone⁵²⁴. L'arrêt ayant été censuré sur un autre point, on ne sait si cette répercussion de l'annulation de l'acte de création sur la légalité de la convention d'aménagement de zone aurait été confirmée par le Conseil d'Etat. La relation existant entre l'une et l'autre le permet-elle ? Il ne semble pas que la convention soit indissociable de l'acte de création : d'autres modes de réalisation des ZAC existent, la conclusion d'une convention n'a pas obligatoirement lieu. Toutefois, la convention n'a pas de raison d'être en l'absence de la ZAC qu'elle doit réaliser et ne peut donc survivre si l'acte de création disparaît de l'ordonnancement juridique. Aussi, la solution de la cour administrative d'appel de Paris semblait logique.

Les effets de l'édition et de l'illégalité de l'acte créant une ZAC, tels qu'ils apparaissent dans le contentieux, semblent donc multiples et importants, mais ceux du plan d'aménagement de zone, acte réglementaire, le sont encore davantage.

Section 2 Le contentieux des effets du PAZ

⁵²¹CE 23 décembre 1994, Cne de Poisat, Lex. 128.264,128.771.

⁵²²CE 23 décembre 1994, Cne de Poisat, Lex. 128.264,128.771.

⁵²³CE 23 décembre 1994, Cne de Poisat c/ M. Allizon, Lex. 126.335.

⁵²⁴CAA Paris, 29 mars 1993, Assoc. pour l'information et la défense de l'environnement et de l'urbanisme (AIDE), DA 93 n°251, AJDA 93 p.736 et 699, J.-F. G.

Les principaux effets du PAZ, tels qu'ils sont sanctionnés en contentieux ou induits par celui-ci, se rapportent aux permis de construire délivrés sous son empire (§1) et aux répercussions de l'illégalité du PAZ sur d'autres actes relatifs aux ZAC (§2).

§1 Les effets du PAZ sur le permis de construire

Une obligation de conformité au PAZ s'impose aux constructions projetées dans les ZAC. Encore faut-il déterminer, parmi les documents du PAZ (rapport de présentation, documents graphiques, règlement, annexes), ceux qui font naître une telle obligation et quelles exigences ils peuvent imposer. De plus, le PAZ, non seulement est sanctionné par le permis de construire, mais il conditionne aussi sa délivrance, de sorte que son illégalité est susceptible d'entraîner l'annulation du permis.

A. La sanction du PAZ par le permis de construire

En raison du caractère réglementaire du PAZ - ou plus exactement du RAZ (règlement d'aménagement de zone) -, les constructions réalisées à l'intérieur d'une ZAC doivent s'y conformer. Pour autant, ainsi que la jurisprudence l'a précisé, le PAZ ne peut ajouter de formalités à celles prévues par le Code de l'urbanisme pour la délivrance des permis de construire.

1) Le caractère réglementaire du RAZ

Tant la détermination des éléments du PAZ qui sont de nature réglementaire que les effets de ce caractère suscitent des litiges.

a) La détermination des documents de nature réglementaire

Le Conseil d'Etat a affirmé clairement que "le plan d'aménagement d'une ZAC constitue un acte réglementaire"⁵²⁵. En réalité, la question est un peu plus complexe. Le caractère

⁵²⁵CE 25 septembre 1996, société EURL au service du développement, Lex. 125544.

réglementaire ou non des différents documents du dossier de réalisation des ZAC a en effet soulevé quelques difficultés qui apparaissent souvent dans le contentieux des ZAC, du fait de la tendance des requérants à invoquer la méconnaissance de documents autres que le règlement d'aménagement de zone (RAZ). L'enjeu réside dans la détermination des normes dont le respect s'impose aux constructions et équipements à l'intérieur du périmètre des ZAC. Ainsi, dès lors que la superficie d'un jardin public n'a pas été reprise dans le règlement du PAZ, elle est dénuée de caractère réglementaire et sa méconnaissance ne peut être invoquée à l'encontre d'une délibération décidant la réalisation d'un jardin public ou d'un permis de construire⁵²⁶. Et cela même si elle figure dans le rapport de présentation et le programme des équipements publics et peut être calculée à partir des documents graphiques. De même, si le rapport de présentation d'un PAZ prévoit certaines hauteurs en nombre d'étages, et que cette disposition n'a pas été reprise dans le règlement (lequel n'exprime pas les règles de hauteur des constructions en nombre d'étages), ladite disposition est inopposable à un permis de construire⁵²⁷.

En effet, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'indiquer que le rapport de présentation du PAZ (comme celui du POS) était dénué de toute valeur normative⁵²⁸. Une disposition figurant dans le seul rapport de présentation n'a pas de caractère réglementaire⁵²⁹. Il en va de même de l'acte d'approbation du programme des équipements publics, qui ne figure pas au nombre des actes auxquels, en vertu de l'article L. 421-3 du Code de l'urbanisme, doit être conforme le permis de construire⁵³⁰.

Les annexes du PAZ soulèvent un problème comparable, mais plus délicat. L'article R. 311-10 du Code de l'urbanisme dispose que le PAZ est accompagné de certaines des annexes prévues pour le POS à l'article R. 123-24. En vertu de ces textes, le cahier des charges architecturales n'est pas une annexe obligatoire du PAZ. Et même en présence d'un règlement de PAZ renvoyant à ce cahier des charges, une cour administrative d'appel a considéré qu'il ne résultait pas des dispositions de ce règlement que ses auteurs avaient entendu conférer le caractère

⁵²⁶CE 9 mai 1990, Comité de défense de l'îlot Gros Boulainvilliers, *DA* n°370, *PA* 11/01/91 p.13 ; 8 juillet 1994, Comité de défense de l'îlot Gros-Boulainvilliers, *Lex.*116.266, 117.857.

⁵²⁷CE 8 juillet 1994, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble sis 11-13 rue de Boulainvilliers, *Lex.* 118.204.

⁵²⁸CE 13 mai 1992, M. Thiébaud, *Quot. jur.* 9/02/93 p.3. V. aussi "Rapport de présentation et légalité des documents d'urbanisme", E. Le Cornec, *RFDA* 98 p.390.

⁵²⁹CE 9 mai 1990, Comité de défense de l'îlot Gros Boulainvilliers, *DA* n°370, *PA* 11/01/91 p.13.

réglementaire à la partie du cahier des charges dont la violation était invoquée⁵³¹. Il est vrai que le cahier des charges, en l'espèce, se présentait lui-même comme un recueil de recommandations et d'indications et non comme un cadre rigide, et que le RAZ y renvoyait en indiquant seulement "voir cahier des charges architecturales". Cette motivation ne lève néanmoins pas toutes les incertitudes : en quoi la mention du RAZ renvoyant au cahier des charges permettait-elle d'en déduire l'absence de caractère réglementaire ? L'absence de caractère impératif exprès de ce cahier des charges a-t-elle été l'élément déterminant ? Le caractère obligatoire (dont le défaut est en l'espèce expressément relevé par le juge) d'une annexe est-il le critère essentiel pour déterminer si elle est réglementaire ? Si tel est le cas, le fait qu'une annexe soit requise par l'article R. 311-10 suffit-il à lui conférer un caractère réglementaire ? Toutes ces questions n'ont pas encore trouvé de réponses claires en jurisprudence.

Le contentieux pénal des ZAC a également apporté des précisions sur la nature du PAZ en droit privé : en dépit de son caractère réglementaire qui le fait relever des prérogatives de la puissance publique, les documents graphiques qu'il comporte ont le caractère d'une oeuvre de l'esprit protégée par le Code de la propriété intellectuelle. En effet, des plans peuvent porter la marque de la personnalité de leur auteur qui, bien que contraint de respecter les directives administratives, ne s'est pas limité à fournir une simple prestation technique mais a fait oeuvre de création originale. Par conséquent, la suppression par une SEM d'aménagement du nom de l'architecte sur ces plans porte atteinte à son droit moral de paternité⁵³².

b) Les conséquences du caractère réglementaire du PAZ

Le caractère réglementaire du PAZ emporte diverses conséquences, au-delà de sa sanction par le permis de construire. Il peut légalement être abrogé après l'expiration des délais ouverts pour le contester devant le juge⁵³³.

⁵³⁰CE 8 juillet 1994, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble sis 11-13 rue de Boulainvilliers, Lex. 118.204.

⁵³¹CAA Paris, 26 octobre 1993, Cne de Châtillon et Avy, p.475.

⁵³²Cass. Crim. 24 septembre 1997, Lex. n° 4972.

⁵³³CE 25 septembre 1996, société EURL au service du développement, Lex. 125544.

Mais son principal effet est de s'imposer aux constructions projetées à l'intérieur des ZAC. Le Conseil d'Etat peut ainsi être amené à analyser précisément les prescriptions d'un PAZ et les caractéristiques du projet de travaux pour décider si le PAZ est ou non méconnu⁵³⁴. Le moyen soulevé à l'appui d'une demande de sursis à exécution et tiré de la violation par un permis de construire d'un article du règlement d'un PAZ relatif à la hauteur des constructions peut être considéré comme sérieux et de nature à conduire à l'annulation de la décision attaquée, et peut donc conduire au prononcé du sursis⁵³⁵.

Par ailleurs, en l'absence même d'autorisation de construire (dans le cas de travaux simplement soumis à déclaration préalable par exemple), toute construction doit s'y conformer. Au cas où des travaux sont réalisés en contrariété avec le règlement d'une ZAC, l'action devant le juge civil fondée sur la responsabilité pour faute de l'article 1382 du Code civil est recevable, et la démolition peut être obtenue. Cette démolition peut par exemple être demandée par le propriétaire du fonds contigu, dans le cas où un abri de jardin a été construit en bordure de la ligne divisoire entre les deux fonds contigus (l'un étant situé à l'intérieur d'une ZAC, l'autre à l'extérieur) alors que le RAZ prévoyait que l'édification de constructions en limites séparatives supposait un accord entre propriétaires intéressés⁵³⁶. Il est intéressant de noter qu'outre un particulier subissant directement un préjudice du fait de la méconnaissance d'un RAZ, une AFUL (association foncière urbaine libre) peut invoquer la violation du règlement de la ZAC (dans laquelle est compris l'ensemble immobilier de l'association) pour solliciter la démolition d'une construction édifiée sur un lot frappé d'une servitude *non aedificandi*⁵³⁷.

2) L'interdiction d'ajouter des exigences supplémentaires par rapport au Code de l'urbanisme

Le règlement d'aménagement de zone ne peut ajouter, en matière de permis de construire, d'autres exigences que celles déjà posées par le code de l'urbanisme. Se fondant sur les articles

⁵³⁴CE 6 novembre 1996, M. Goudard, Lex. 132360 ; 3 décembre 1997, Assoc. de défense des habitants du centre à l'Hay, Lex. 87108.

⁵³⁵CAA Nancy 5 mars 1998, Boistelle et Rapp, Lex. 97NC02296.

⁵³⁶Cass. civ. 3, 2 octobre 1996, M. Lhuillery, *Le Moniteur* 01/11/96 p. 55 : l'article L. 480-13 du Code de l'urbanisme était inapplicable, les travaux ayant seulement donné lieu à une déclaration préalable non suivie d'objection officielle.

⁵³⁷Cass. civ. 3, 22 mars 1995, Epx Bateau, Lex. 93-13.885.

L. 123-1 (relatif au POS), L. 311-4 et L. 421-2 du code de l'urbanisme, le Conseil d'Etat a affirmé que les POS et les PAZ ne peuvent comporter que des conditions de fond de l'octroi du permis de construire et qu'il n'appartient donc pas aux auteurs des règlements d'urbanisme d'imposer des formalités autres que celles prévues par le code, ni de modifier les compétences déterminées par celui-ci⁵³⁸. Il en est résulté que le moyen tiré de ce que l'accord de l'architecte en chef d'une ZAC requis en vertu du PAZ aurait été donné dans des conditions irrégulières était inopérant à l'égard de la régularité d'un permis de construire. L'arrêt qui a dégagé cette solution est particulièrement important puisqu'il concerne non seulement le PAZ, mais tout document d'urbanisme. Le contentieux des ZAC a ainsi été l'occasion pour le Conseil d'Etat d'énoncer un principe général de l'urbanisme réglementaire.

Dans ses conclusions conformes, le commissaire du gouvernement Jean-Claude Bonichot avait suggéré que le PAZ ne pouvait ajouter une formalité supplémentaire à la procédure d'octroi du permis de construire car il n'appartient pas aux auteurs d'un plan d'urbanisme de modifier cette procédure ; ils ne peuvent que fixer les conditions de fond de sa délivrance en fonction d'un zonage, de règles d'implantation, de gabarit, d'aspect, etc. Or le PAZ est un document d'urbanisme. Le commissaire du gouvernement considéra que les solutions antérieures qui admettaient qu'un règlement d'urbanisme puisse subordonner la délivrance d'un permis de construire à un accord ou une autorisation ne devaient pas être confirmées et qu'était illégale toute disposition d'un tel règlement qui exigerait l'avis conforme ou favorable ou la proposition d'une autorité ou d'un organisme quelconque. Cette solution était dictée, outre par des considérations de principe et d'administration, par l'article L. 421-2 relatif au permis de construire et par les dispositions concernant les POS ou les PAZ, qui ne donnent aucune compétence aux auteurs des plans d'urbanisme pour renforcer ou compléter la procédure nationale d'octroi du permis de construire.

Cette solution de 1986 a été réitérée en 1993 aux termes de l'arrêt Ville de Paris contre Parent⁵³⁹, également sur les conclusions conformes du commissaire du gouvernement Bonichot. Le Conseil d'Etat a rappelé le principe selon lequel les POS et les PAZ ne peuvent comporter que des conditions de fond de l'octroi du permis de construire, dont il résulte qu'il n'appartient aux auteurs des règlements d'urbanisme ni d'imposer des formalités autres que

⁵³⁸CE 21 mars 1986, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble "Les Périades", p.78, *DA* 86 n°315, *AJDA* 86 p.385, Concl J-C Bonichot.

celles prévues par le code, ni de modifier les compétences déterminées par celui-ci. Ainsi, la disposition du PAZ de la ZAC Seine rive gauche soumettant à l'obligation du permis de construire certains complexes flottants avait été prise par une autorité incompétente. Dans ses conclusions, Jean-Claude Bonichot rappelait, comme dans la première affaire, que le permis de construire fait l'objet d'un champ d'application et d'une procédure définis au niveau national. Une autre disposition du RAZ a été annulée : il résultait en effet des articles R. 421-2 et suivants du Code de l'urbanisme qui énumèrent de façon limitative les documents à joindre à une demande de permis de construire que les auteurs du règlement ne pouvaient légalement édicter une disposition imposant, pour les aménagements des espaces libres, que soit annexé à la demande d'autorisation de construire un plan détaillé établi selon les règles de l'art.

B. Les effets de l'illégalité du PAZ sur le permis de construire

L'illégalité du PAZ, constatée par voie d'action ou d'exception, ne manque pas d'avoir des répercussions sur les autorisations délivrées sous son empire. De plus, l'invocation de l'illégalité du PAZ à l'appui d'un recours contre un acte subséquent ne soulève pas les mêmes difficultés que celle de l'acte de création, dès lors que le plan d'aménagement de zone constitue un règlement, dont l'illégalité peut, par principe, être perpétuellement invoquée. Et peu importe que le permis de construire ne soit pas un acte réglementaire, car l'exception d'illégalité permet l'annulation de dispositions tant réglementaires qu'individuelles.

1) L'annulation du permis de construire par voie de conséquence de l'illégalité du PAZ

a) Les conséquences de la déclaration d'illégalité du PAZ

Dès 1981, le Conseil d'Etat a déduit l'illégalité d'un permis de construire de celle du PAZ : en autorisant le concessionnaire d'aménagement à céder des terrains au pétitionnaire et alors qu'aucun document relatif à la ZAC, notamment le PAZ, ne prévoyait la compensation en espaces libres requise par la loi du 19 avril 1919 relative à l'ancienne enceinte fortifiée de Paris, le Préfet de Paris avait méconnu les dispositions de ladite loi et par suite, les permis de

⁵³⁹CE 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ M. Parent, p.340, *DA* 94 n°63, *AJDA* 93 p.856 et 893, *RFDA* 94 p.583,

construire délivrés aux acquéreurs étaient eux-mêmes contraires à ces dispositions⁵⁴⁰. Si l'on s'en tient à la lettre de cette motivation, c'est davantage l'illégalité de l'autorisation de cession des terrains que celle du PAZ lui-même qui se répercute sur le permis de construire. Néanmoins, se fondant sur des arrêts antérieurs⁵⁴¹, le commissaire du gouvernement Genevois, dans ses conclusions sur l'arrêt, indiqua que l'illégalité du PAZ, au cas où elle serait établie, entraînerait celle des permis de construire délivrés sur son fondement. Le professeur Bouyssou interpréta l'arrêt dans le même sens, considérant que l'annulation des permis de construire résultait de l'illégalité du PAZ, admise par le Conseil d'Etat saisi par voie d'exception.

Des permis de construire délivrés sur le fondement de PAZ irréguliers ont à nouveau, plus récemment, été annulés, la constatation par la voie de l'exception de l'illégalité du PAZ, entraînant par voie de conséquence l'illégalité des permis de construire⁵⁴².

Concl Bonichot.

⁵⁴⁰CE 15 mai 1981, Assoc. de sauvegarde de l'environnement Maillot Champerret, *JCP* 81 Ed G, II, 19686, Concl Genevois, obs. Bouyssou.

⁵⁴¹CE 5 janvier 1979, dames Robinet et Flandre, req. 3173 ; 9 janvier 1981, Min. de l'environnement et du cadre de vie c/ Comité inter-association pour l'environnement de Nancy ; 4 février 1981, Périer ; 18 février 1981, Ville de Châlons-sur-Marne ; 30 mars 1981, Mme Olga Dupont, req. 19569.

⁵⁴²CE 27 février 1995, Assoc. défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-Plage, Villepey et Saint-Aygulf, *AJDA* 20/06/95 p.468 Concl B. du Marais, *JCP* Ed G 95 IV 1430, Ed N 96 II, 684, note M.-C. Rouault ; 29 novembre 1996, Assoc. de défense du bourg de Meyzieu, *DA* fév. 97 n° 82, note Denis Piveteau ; 9 juillet 1997, Cne de Théoule-sur-mer, *GP* 98 Pan. Dr. Adm. p. 111, Lex. 125748, 125798, 133773.

b) Les conséquences de l'annulation du PAZ

L'illégalité du permis de construire peut également résulter de l'illégalité du PAZ, non pas invoquée par voie d'exception, mais antérieurement constatée par le juge, qui en a prononcé l'annulation⁵⁴³. Une même décision peut d'ailleurs prononcer à la fois l'annulation du PAZ et celle du permis de construire⁵⁴⁴. Mais les effets d'une annulation peuvent eux-mêmes se voir annulés : un tribunal administratif peut avoir annulé des permis de construire par voie de conséquence de l'annulation du PAZ par un jugement antérieur, et si ce dernier jugement est lui-même annulé par le Conseil d'Etat, c'est à tort que le second jugement a annulé les permis de construire, et il est lui-même annulé⁵⁴⁵.

Si l'annulation intervient alors que les permis de construire sont déjà devenus définitifs, ceux-ci donnent des droits acquis aux constructeurs, qui peuvent les mettre en oeuvre sans encourir de sanction pénale. Toutefois, les tiers qui subiraient un préjudice du fait de la violation des règles d'urbanisme qui revivent (comme celles du POS) pourraient former une action devant le juge civil en application de l'article L. 480-13 du Code de l'urbanisme.

De plus, non seulement l'illégalité, mais également le défaut d'approbation du PAZ, pouvait (en application des textes antérieurs au décret du 7 juillet 1977) entraîner l'illégalité du permis de construire : l'arrêté par lequel un préfet a délivré un permis de construire sur la base d'un PAZ qui n'avait pas été approuvé est entaché d'excès de pouvoir⁵⁴⁶.

2) Le lien exigé entre le PAZ et le permis de construire

L'illégalité (constatée par voie d'exception ou par une annulation) d'un plan d'aménagement de zone se répercute-t-elle automatiquement sur les permis de construire accordés dans la zone ? Il nous semble que la jurisprudence du Conseil d'Etat n'a jamais posé de principes aussi clairs qu'en matière de POS dans l'arrêt "Gepro"⁵⁴⁷. Rappelons qu'aux termes de cette décision, "si le

⁵⁴³CE 8 novembre 1985, SCI du Moulin, p.814, *RDI* 86 p.61 ; 31 juillet 1992 Sté Bréguet Construction, p.1381, *DA* 92, 504 ; 16 février 1994, Sté Northern Télécom Immobilier, *Lex*.138.207.

⁵⁴⁴CE 10 juin 1988, SCI ZAC de Villardeau, p.240, *AJDA* 88 p. 443 et 495, *PA* 14 octobre 88 p.7, *DA* 88 n°445

⁵⁴⁵CE 6 février 1998 Sté Dramont Loisirs, Sté Dramont aménagement, *Lex*. 132618, 132619.

⁵⁴⁶CE 23 avril 1982, Chantebout, p. 158.

⁵⁴⁷CE 12 décembre 1986, Sté Gepro, p. 822.

permis de construire ne peut être délivré que pour un projet de construction respectant la réglementation d'urbanisme applicable, il ne constitue pas un acte d'application de cette réglementation ; qu'il suit de là que l'annulation d'un plan d'occupation des sols n'entraîne pas de plein droit celle d'un permis délivré sous l'empire de ce plan, à l'exception du cas où cette annulation aurait été prononcée en raison de l'illégalité d'une disposition ayant pour objet de rendre possible l'octroi du permis litigieux..."

Avant l'intervention d'un arrêt du Conseil d'Etat à la fin de l'année 1994, seul le tribunal administratif de Nice adopta à propos d'un PAZ une motivation similaire à celle de l'arrêt "Gepro" : "la constatation par le juge administratif de l'illégalité d'un PAZ n'entraîne pas de plein droit celle d'un permis de construire, à l'exception du cas où cette illégalité affecte une disposition ayant pour objet de rendre possible l'octroi du permis"⁵⁴⁸. Mais il a peu après pris quelques distances avec cette formule, supprimant la référence à des dispositions isolées du PAZ, lequel n'était plus envisagé que dans sa globalité : "l'annulation d'un PAZ, quels qu'en soient les motifs, entraîne par voie de conséquence celle des permis de construire délivrés sur son fondement dès lors que le PAZ a pour effet de permettre les constructions auxquelles les dispositions du POS font obstacle et que le vice du PAZ est ainsi indissociable des permis de construire"⁵⁴⁹.

Le Conseil d'Etat, quant à lui, ne reprenait pas explicitement le raisonnement de l'arrêt "Gepro" : aux termes d'un arrêt rendu en 1993, il se contenta d'indiquer que l'annulation contentieuse de l'arrêté approuvant le PAZ d'une ZAC privait de base légale le permis de construire un bâtiment situé dans le périmètre de la zone⁵⁵⁰. Toutefois, aux termes d'autres arrêts rendus entre 1988 et 1994, le Conseil d'Etat s'inspira de la jurisprudence "Gepro" et caractérisa de mieux en mieux le lien indissociable existant entre un PAZ illégal et le permis contesté. Celui-ci a d'abord été dit "délivré sur la base du PAZ" ou "intervenu sur son fondement". Puis, comme le tribunal administratif de Nice, il décela dans les dispositions du POS le lien entre le PAZ et le permis, lorsque ces dispositions, par exemple, interdisent toutes les constructions sauf autorisations ultérieures par le PAZ, n'autorisent que les constructions en harmonie avec le PAZ, ou renvoient au PAZ le soin de définir les règles d'urbanisme

⁵⁴⁸TA Nice, 26 septembre 1991, Groupement des assoc. de défense des sites et de l'environnement de la Côte d'Azur, Assoc. "SOS Environnement Valbonne", DA 92 p.307.

⁵⁴⁹TA Nice 24 octobre 1991, Assoc. "Les Amis de St Raphaël et de Fréjus", Assoc. "SOS Environnement Var", DA 92 n°307 ; 23 avril 1992, GP 93.1, Pan Dr adm p.35 (concernant le PAZ de la ZAC de Pardigon).

⁵⁵⁰CE 26 mai 1993, Letellier, p. 593, 1080, 1100, DA 1993, 376.

applicables dans le secteur⁵⁵¹. Plus concrètement, considérant que la surface hors oeuvre nette de la construction qui a fait l'objet du permis de construire en cause est supérieure à celle qu'autorise le règlement du POS, le Conseil d'Etat en a conclu que l'annulation d'un PAZ avait pour effet de rendre illégal un permis de construire⁵⁵². Il s'agissait d'une application implicite de la jurisprudence "Gepro", puisque le PAZ autorisait les constructions interdites par le POS et avait donc pour objet de rendre possible l'octroi des permis de construire litigieux.

Par la suite, la référence aux dispositions du POS a disparu dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et le critère de l'arrêt "Gepro" a été explicitement introduit : l'arrêt de 1994, "Syndicat viticole de Pessac-Léognan"⁵⁵³ indiqua que "l'illégalité des dispositions du plan d'aménagement de zone, qui ont eu pour objet de rendre possible l'octroi des permis de construire sollicités par le département de la Gironde, entache la légalité de ceux-ci". Dans une autre formulation, aux termes de l'arrêt relatif à la ZAC de Port-Fréjus, "le permis litigieux n'a pu être accordé qu'à la faveur des dispositions du PAZ ", de telle sorte que "la constatation par la voie de l'exception de l'illégalité de ce document entraîne par voie de conséquence celle du permis"⁵⁵⁴. Cette solution était conforme aux conclusions du commissaire du gouvernement Bertrand du Marais qui avait proposé de revenir sur la jurisprudence antérieure selon laquelle il n'y avait pas d'automatisme entre l'annulation du PAZ et celle du permis de construire, et avait suggéré d'annuler "ce permis de construire indissociable du PAZ, par voie de conséquence de la déclaration d'illégalité de celui-ci".

Le critère des dispositions ayant "eu pour objet de rendre possible" l'octroi de permis de construire a été réutilisé par le Conseil d'Etat en 1995⁵⁵⁵.

Toutefois, un arrêt rendu en 1996 n'a pas repris explicitement l'exigence d'un lien indissociable entre le PAZ et le permis mais indiqua seulement, comme à la première étape de l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat, que le permis de construire délivré sur le

⁵⁵¹CE 10 juin 1988, SCI ZAC de Villardeau, précité ; 31 juillet 1992 Sté Bréguet Construction, p.1381, *DA* 92, 504 ; 16 février 1994, Sté Northern Télécom Immobilier, *Lex*.138.207.

⁵⁵²CE 27 mai 1994, SA Dufimm - Cne de Soorts-Hossegor, *Lex*.133.232, 133.325.

⁵⁵³CE 5 décembre 1994, Syndicat viticole de Pessac-Léognan, p.535, *Lex*. 130.382, 130.383.

⁵⁵⁴CE 27 février 1995, Assoc. défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-Plage, Villepey et Saint-Aygulf, *AJDA* 20/06/95 p.468 Concl B. du Marais, *JCP* Ed G 95 IV 1430, Ed N 96 II, 684, note M.-C. Rouault.

⁵⁵⁵CE 5 juillet 1995, Sté "Compagnie financière de la Beauce", *Lex*. 138.734 ; 10 juillet 1995, Sté du golf de Pardigon, Cne de la Croix-Valmer, *DA* 95 n°646, *JCP* ED N 96 p.387, *Jurisdata* n°044315.

fondement d'un PAZ irrégulier doit être annulé⁵⁵⁶. Néanmoins, il ne semble pas qu'il s'agisse d'une nouvelle évolution jurisprudentielle. En effet, un arrêt ultérieur du Conseil d'Etat reprend l'exigence du lien entre le PAZ et les permis de construire, qui n'avaient pu "être délivrés qu'à la faveur des dispositions du PAZ"⁵⁵⁷. Dans le même sens, la cour administrative d'appel de Bordeaux évoque les dispositions d'un PAZ, "qui ont eu pour objet de rendre possible l'octroi du permis de construire"⁵⁵⁸. Récemment, le Conseil d'Etat a approuvé une cour administrative d'appel qui avait estimé illégale la disposition d'un PAZ et, par voie de conséquence, le permis de construire délivré en application de cette disposition⁵⁵⁹.

L'intervention d'autres décisions serait nécessaire pour déterminer de façon plus définitive le sens de l'évolution jurisprudentielle. Quoi qu'il en soit, ces incertitudes ne sont-elles pas le signe que le critère de l'arrêt "Gepro" n'est pas "indispensable" en matière de ZAC, du moins pas autant que pour les POS, dès lors que le PAZ a effectivement pour objet de rendre possible les constructions prévues dans le périmètre d'une ZAC ? La procédure de ZAC permet en effet d'édicter des règles d'urbanisme qui traduisent la structure et le contenu du projet d'aménagement et l'établissement d'un PAZ a justement pour effet de substituer ces nouvelles règles au POS. Comme le montrait le commissaire du gouvernement Bertrand du Marais dans ses conclusions sur l'arrêt du 27 février 1995 relatif à la ZAC de Port-Fréjus⁵⁶⁰, le rappel des dispositions antérieures du POS (classant les terrains en zone NA *non aedificandi*) "montre bien que le permis de construire n'a été délivré qu'"à la faveur des dispositions dérogatoires du PAZ". C'est d'ailleurs tout le principe pratique des ZAC et des PAZ que de permettre de déroger au POS, tandis que le classement en zone NA renvoie implicitement à la procédure des ZAC." La généralité des termes de cette dernière phrase tend à donner à la solution de l'arrêt "Port-Fréjus" une portée qui dépasse celle d'une simple solution d'espèce. La doctrine approuve ce point de vue : selon le professeur Chapus, si la jurisprudence Gepro est illustrée également en ce qui concerne les décisions prises en vertu des dispositions d'un PAZ, l'analyse est plus simple qu'en matière de POS. "En effet, les dispositions d'un PAZ ont spécialement pour objet de rendre possibles des opérations (et donc des décisions) que le POS ne permettrait pas. Il va donc suffire de constater qu'un permis de construire (par exemple) a

⁵⁵⁶CE 29 novembre 1996, Assoc. de défense du bourg de Meyzieu, *DA* fév. 97 n° 82, note Denis Piveteau.

⁵⁵⁷CE 9 juillet 1997, Cne de Théoule-sur-mer, *GP* 98 Pan. Dr. Adm. p. 111, Lex. 125748, 125798, 133773.

⁵⁵⁸CAA Bordeaux, 28 mai 1998, Cne de Martillac, Lex. 95BX01547.

⁵⁵⁹CE 25 février 1998, Cne de Jouy-en-Josas, *DA* 98 n° 189, Lex. 159253.

⁵⁶⁰CE 27 février 1995, Assoc. défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-Plage, Villepey et Saint-Aygulf, précité.

été pris en vertu de dispositions spécifiques du PAZ pour que l'annulation de ces dispositions emporte, par voie de conséquence, celle du permis⁵⁶¹. Dans le même sens, les professeurs Jacquot et Priet indiquent qu'en ce domaine, "l'application de la jurisprudence Gepro s'avère en définitive aussi rigoureuse qu'une annulation par voie de conséquence"⁵⁶².

De plus, la formulation des arrêts rendus en matière de PAZ se distingue suffisamment de celle relative au POS pour que l'absence de lien indissociable entre le PAZ et le permis de construire soit difficilement concevable. La jurisprudence fournit en effet des exemples dans lesquels l'annulation d'un POS, même totale, n'entraîne pas celle des permis de construire. C'est le cas lorsque le POS est annulé pour vice de procédure : l'irrégularité ainsi commise n'a pas eu pour objet de rendre possible l'octroi des permis litigieux⁵⁶³. Cette solution nous semble difficilement transposable au PAZ, car la formule couramment employée dans le contentieux des ZAC ("le permis n'a pu être délivré qu'à la faveur des dispositions du PAZ") paraît trop générale pour que l'on puisse distinguer entre les différentes irrégularités affectant un PAZ. Nous n'avons d'ailleurs pas connaissance de décisions refusant de déduire l'illégalité de permis de construire, de l'annulation du PAZ pour vice de procédure ou de forme. Reste à déterminer si certaines dispositions isolées d'un PAZ pourraient être annulées au fond et ne pas avoir eu pour objet de rendre possible l'octroi d'un permis de construire, de telle sorte que celui-ci pourrait être préservé. La jurisprudence n'en fournit pas d'exemples non plus. Cela peut s'expliquer par le fait que si l'annulation partielle d'un PAZ est possible (v. Chapitre 1, Section 2, § 2, B.), elle est très rare, sans doute parce que les illégalités qui le vicient l'affectent dans son intégralité.

Tous ces éléments tendent à montrer que les subtilités de la jurisprudence "Gepro" étaient peu adaptées au PAZ et ne pouvaient être transposées de façon très pertinente dans le contentieux des ZAC.

3) Le document d'urbanisme applicable aux projets de construction en ZAC à la suite de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du PAZ

⁵⁶¹R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, n° 912 *in fine*.

⁵⁶²H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz 3e éd. n° 744.

⁵⁶³CE 27 mai 1991, Epoux Bouquet, p. 213.

Ce problème a été résolu différemment dans le temps : une première étape a été marquée par l'absence d'automatisme entre l'annulation du PAZ et celle du permis de construire ainsi que par la confrontation du permis au POS. Dans un deuxième temps, l'introduction du critère du lien direct entre les dispositions du PAZ annulées et le permis de construire a eu pour conséquence que le permis n'était plus confronté au POS. Enfin, dans un troisième temps, le législateur lui-même a tenté de trancher la question en 1994 par l'insertion d'un nouvel article L. 125-5 dans le Code de l'urbanisme. La troisième étape, législative, a rejoint la première, jurisprudentielle : l'annulation du PAZ a pour effet de remettre en vigueur le POS antérieur, à moins que, désormais, ce soit la révision du PAZ qui fasse l'objet d'une annulation, puisque c'est alors le PAZ antérieur qui redevient applicable.

a) La confrontation au POS et l'absence d'automatisme entre l'annulation du PAZ et celle du permis de construire

Comme nous l'avons vu plus haut, une première étape de l'évolution jurisprudentielle vit la confrontation du permis de construire, en cas d'annulation du PAZ, au plan d'occupation des sols⁵⁶⁴. Le juge suivait un raisonnement légèrement différent de celui de la jurisprudence "Gepro" précitée. En effet, en vertu de cette jurisprudence, en dehors du cas où l'annulation d'un POS a été prononcée en raison de l'illégalité d'une disposition ayant pour objet de rendre possible l'octroi du permis litigieux, "il appartient au juge, s'il est saisi de moyens en ce sens par la partie qui critique le permis, de rechercher si le projet de construction autorisé est ou non compatible avec les dispositions d'urbanisme redevenues applicables à la suite de l'annulation du plan".

La solution était plus compliquée en matière de PAZ. En effet, même si l'annulation du PAZ avait été prononcée en raison de l'illégalité d'une disposition ayant pour objet de rendre possible l'octroi du permis de construire (ce qui, nous l'avons vu, est en principe toujours le cas), cette annulation du PAZ n'entraînait pas automatiquement et *de facto* l'annulation du permis. Au contraire, l'existence d'un lien indissociable entre le PAZ et le permis de construire contesté entraînait la confrontation de celui-ci aux dispositions redevenues applicables à la suite de l'annulation du PAZ, à savoir le POS : comme nous l'avons vu, le lien entre le PAZ et

le permis de construire pouvait même être déduit des dispositions du POS qui, par exemple, n'autorisaient que les constructions prévues au PAZ. Dans ce cas, l'annulation du PAZ obligeait à se "rabattre" sur le POS, ce dont il résultait qu'aucun permis n'avait pu être délivré. Ainsi, dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt Letellier en 1993⁵⁶⁵, l'article du POS relatif à la zone concernée interdisait toutes les constructions à usage de commerce, or les terrains sur lesquels devait être édifié le magasin objet du permis de construire litigieux étaient inclus dans cette zone. Dès lors qu'à la suite de l'annulation du PAZ, la légalité du permis devait être appréciée au regard des dispositions du POS, il en résultait que le permis avait été délivré en violation de ce dernier. Par conséquent, si l'annulation du permis de construire n'était pas automatique et immédiate, elle n'était que "différée" jusqu'à la confrontation au POS.

Le Conseil d'Etat semblait ainsi prendre le contre-pied de l'arrêt "Commune de Saint-Palais-sur-mer"⁵⁶⁶ aux termes duquel l'annulation d'un POS n'avait pas pour effet de remettre en vigueur le précédent POS approuvé, mais le règlement national d'urbanisme (le "RNU"). Toutefois, selon Franck Steichen⁵⁶⁷, ces deux solutions apparemment divergentes étaient conciliables. Dans l'affaire "Commune de Saint-Palais", les juges avaient voulu éviter "des reconstructions du passé aussi difficiles à concevoir que dangereuses en pratique (...) Faire revivre un plan d'urbanisme qui avait été conçu dans un contexte juridique et au regard d'éléments de fait qui ont pu évoluer considérablement peut présenter de graves inconvénients"⁵⁶⁸. Il s'agissait de "remettre les compteurs à zéro"⁵⁶⁹, ce qui, dans le cas de l'annulation d'un POS révisé, impliquait de revenir au RNU, auquel le POS s'était substitué. De même, le PAZ se substitue au POS, conformément à la volonté de ses auteurs de réaliser un nouveau parti d'urbanisme. "Il ne s'agit pas d'une adaptation, d'une évolution de la règle de droit, comme dans le cas de la révision d'un plan d'occupation des sols, mais d'une refonte complète de cette règle. La "remise des compteurs à zéro", lorsque le plan d'aménagement de zone a été annulé, implique par conséquent le retour au plan d'occupation des sols et non au RNU".

⁵⁶⁴CE 31 juillet 1992 Sté Bréguet Construction, p.1381, *DA* 92, 504 ; 16 février 1994, Sté Northern Télécom Immobilier, *Lex*.138.207.

⁵⁶⁵CE 26 mai 1993, Letellier, p. 593, 1080, 1100, *DA* 1993, 376.

⁵⁶⁶Précité.

⁵⁶⁷"Le contrôle du juge en matière de zone d'aménagement concerté", précité.

⁵⁶⁸Conclusions de B. Stirn sur CE 14 juin 1991, Assoc. des amis de St Palais sur mer, *AJDA* 91 p.818, concl Bernard Stirn, *JCP* Ed G, 91 IV, p.379, *DA* 91 n°361.

Selon la jurisprudence de tribunaux administratifs antérieure à la loi Bosson, la même solution s'appliquait au PAZ modifié ou au nouveau PAZ. Ainsi, d'après le tribunal administratif de Paris en 1991, "la constatation de l'illégalité d'un plan d'aménagement de zone a pour effet de rendre à nouveau applicable les dispositions du plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou, à défaut, les dispositions du code de l'urbanisme, dont l'application était exclue, en vertu dudit code, par l'existence d'un plan d'aménagement de zone opposable aux tiers ; qu'en revanche, elle n'a pas pour effet de remettre en vigueur le plan d'aménagement de zone auquel le plan déclaré illégal s'était substitué"⁵⁷⁰. Dans le même sens le tribunal administratif de Lyon a considéré qu'"il ressort des pièces du dossier que le conseil de la Communauté urbaine de Lyon (...) a supprimé la zone d'aménagement concerté de Vancia, dont la création avait été autorisée par un arrêté du préfet du Rhône en date du 22 octobre 1982, et a approuvé le nouveau périmètre de la zone, le dossier de réalisation, le plan d'aménagement de zone et le programme des équipements publics à réaliser ; que l'annulation de cette délibération par jugement du tribunal administratif en date du 18 novembre 1982 ne peut avoir pour effet, en raison de l'importance des modifications approuvées par cette délibération et, partant, de la substitution du projet contenu dans la décision annulée à la zone d'aménagement concerté initiale, de faire renaître le plan d'aménagement de zone approuvé en 1982"⁵⁷¹. La mention de ces jugements ne présente toutefois qu'un intérêt "historique" depuis l'entrée en vigueur de l'article L. 125-5 issu de la loi Bosson (voir c) ci-dessous).

b) L'introduction du critère du lien direct : la fin de la confrontation au POS

Cette référence au plan d'occupation des sols, faite par la jurisprudence susmentionnée, est antérieure à l'introduction dans le contentieux des ZAC, par l'arrêt "Syndicat viticole de Pessac-Léognan" de décembre 1994, du critère du lien direct entre le document d'urbanisme et le permis, tel que formulé dans l'arrêt "Gepro" .

⁵⁶⁹Selon l'expression du commissaire du gouvernement Tabuteau dans ses conclusions sur l'arrêt "Commune de Saint-Palais-sur-mer, précité.

⁵⁷⁰TA Paris, 8 juillet 1991, M. et Mme Errico Monti, req. 8702330 bis/7, cité par F. Steichen dans l'article précité.

⁵⁷¹TA Lyon, 17 mars 1993, Assoc. "Vivre à Vancia", req. 91-03108, cité par F. Steichen dans l'article précité.

A la suite de cette décision de décembre 1994, tous les arrêts recensés ont annulé les permis de construire en raison de l'illégalité du PAZ qui avait eu pour objet de rendre possible leur octroi. Aucun de ceux que nous avons examinés n'a refusé d'admettre l'existence de ce lien direct entre le PAZ et le permis, de sorte qu'aucune confrontation avec les "règles redevenues applicables" à la suite de l'annulation du PAZ n'était opérée. Pour les raisons évoquées à la fin du paragraphe 2) ci-dessus, cette confrontation aurait sans doute imposé de conclure à l'incompatibilité du permis de construire avec ces règles d'urbanisme. Les règles redevenues applicables auraient vraisemblablement été, selon la jurisprudence antérieure à l'entrée en vigueur de la loi Bosson et mentionnée plus haut, celles du plan d'occupation des sols. Néanmoins, dans ses conclusions sur l'arrêt relatif à la ZAC de "Port-Fréjus", Bertrand du Marais relevait la difficulté qu'il y avait à déterminer la base légale applicable à l'espèce : l'effet relatif de l'exception d'illégalité n'a pas pour conséquence de restituer le règlement antérieur⁵⁷². En outre, raisonner par analogie avec les principes dégagés en matière de permis de construire "dissociables" d'un POS illégal lui paraissait délicat : le PAZ n'était pas régi par les principes d'opposabilité du POS, pour lequel le critère de définition de la base légale applicable était celui de l'opposabilité du document d'urbanisme antérieur. En outre, même en appliquant ce critère, en l'absence de POS opposable, il aurait fallu appliquer le règlement national d'urbanisme, par référence à la jurisprudence "Assaupamar"⁵⁷³, ce qui aurait conduit à valider au regard de l'article L. 146-4-II le permis de construire litigieux et, de proche en proche, tous les permis de construire susceptibles de "miter" le rivage. Ayant annulé le permis par voie de conséquence, le Conseil d'Etat n'a pas eu, dans cette affaire, à se prononcer sur la base légale applicable. La même année, le législateur est intervenu sur la question.

c) L'article L. 125-5 du Code de l'urbanisme

Ce texte, qui résulte de la loi Bosson du 9 février 1994, prévoit que "l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma directeur, d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu [tel qu'un PAZ] a pour effet de remettre en vigueur le schéma directeur, le plan d'occupation des sols ou le document d'urbanisme en tenant lieu immédiatement antérieur".

⁵⁷²CE Ass. 18 janvier 1980, Bargain p. 29.

⁵⁷³CE 8 juin 1990, Assoc. de sauvegarde du patrimoine martiniquais, p. 149.

La portée de cette réforme est encore difficile à apprécier car elle ne s'applique qu'aux permis de construire délivrés à compter du 11 juin 1994⁵⁷⁴. La Cour administrative d'appel de Marseille a en outre précisé que l'article L. 125-5 ne pouvait s'appliquer à un PAZ dont l'annulation a été prononcée par un jugement en date du 1er mars 1991 devenu définitif, la loi n'ayant pas d'effet rétroactif⁵⁷⁵. Des arrêts postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi ont déclaré illégaux des permis de construire sur le simple constat que les PAZ sur le fondement desquels ils avaient été délivrés étaient irréguliers, sans les confronter à un quelconque document d'urbanisme remis en vigueur⁵⁷⁶. Mais les permis concernés, du moins de façon explicite dans l'une des espèces, avaient été délivrés avant l'entrée en vigueur de l'article L. 125-5, de telle sorte qu'on ne peut en tirer de conclusions sur l'application de ce texte au PAZ.

L'intérêt de l'application de l'article L. 125-5 aux permis de construire délivrés sous l'empire d'un PAZ peut au demeurant être mis en doute. La remise en vigueur d'un ancien PAZ, ou d'un PAZ initial si celui qui a été annulé était un PAZ révisé, pourrait en principe présenter un intérêt pour un permis de construire (contrairement à la remise en vigueur du POS, qui devrait entraîner son illégalité). Mais quelle est l'utilité d'une remise en vigueur du document d'urbanisme immédiatement antérieur si, comme la jurisprudence le laisse penser, le permis de construire est toujours annulé par voie de conséquence de l'illégalité du PAZ et ne peut donc jamais être confronté à un autre document d'urbanisme ?

Par conséquent, que le permis de construire soit d'emblée confronté au POS, comme dans la jurisprudence antérieure à l'arrêt "Syndicat viticole de Pessac-Léognan" ou en application de l'article L. 125-5, ou que son lien indissociable avec le PAZ soit explicitement établi ou toujours admis implicitement et par principe, tous ces raisonnements aboutissent à son annulation.

§ 2 Les conséquences de l'illégalité du PAZ sur d'autres actes relatifs aux ZAC

⁵⁷⁴CE 27 mai 1994, Sté Franck Alexandre, p. 261.

⁵⁷⁵CAA Marseille 24 mars 1998, Préfet de Corse du Sud, RFDA nov.-déc. 98 p. 1137 obs. J.-C. Ricci.

⁵⁷⁶CE 29 novembre 1996, Assoc. de défense du bourg de Meyzieu, précité ; 9 juillet 1997, Cne de Théoule-sur-mer, précité.

Des actes relatifs aux ZAC autres que les permis de construire peuvent voir leur légalité affectée en conséquence de la déclaration d'illégalité ou de l'annulation du PAZ.

L'affaire de la ZAC "Porte Maillot" est particulièrement significative sur ce point, bien qu'elle concerne à la fois l'acte de création et le PAZ : en raison de leur incompatibilité avec le SDAU de la ville de Paris, ces deux délibérations ont été annulées et leur illégalité a entraîné, par voie de conséquence, celle des délibérations par lesquelles le conseil de Paris a modifié le périmètre de la ZAC "Maillot-Champerret" en vue de la création de la zone en litige, déclassé du domaine public des volumes, parcelles et emprises et autorisé des changements d'affectation de parcelles pour la mise en oeuvre de l'opération. Il en est allé de même des délibérations approuvant le programme des équipements publics et autorisant le maire de Paris à signer une convention d'aménagement avec la société financière de la Porte Maillot, ainsi qu'à céder à cette société les terrains et lots de volumes nécessaires à la réalisation de la zone⁵⁷⁷. Le lien entre le PAZ et la délibération du conseil municipal autorisant le maire à signer la convention d'aménagement n'est pourtant pas évident : en cas d'appel contre un jugement ayant annulé un PAZ, il peut ne pas y avoir identité de litiges entre cet appel principal et un appel incident formé contre le jugement de première instance en ce qu'il a rejeté des conclusions contre ladite délibération. En effet, un tel recours incident soulève un litige distinct de celui qui a fait l'objet de l'appel principal, et la conséquence en est l'irrecevabilité du recours incident⁵⁷⁸. Cette solution n'est pas étonnante au regard des solutions du contentieux administratif général, qui entendent de façon stricte l'identité de litiges, et dans lesquelles la différence de litiges peut se manifester même lorsque les conclusions ont en commun de relever de l'excès de pouvoir⁵⁷⁹.

Des actes extérieurs au droit des ZAC et au Code de l'urbanisme peuvent également subir les répercussions de l'annulation d'un PAZ. Ainsi, il peut être excipé de l'illégalité du PAZ à l'encontre d'une autorisation d'exploiter une installation classée (ce point sera développé à la section suivante à propos de l'indépendance des législations).

⁵⁷⁷CE 8 novembre 1993, Ville de Paris, p.312, *AJDA* 93 p.856 et 892, *DA* 93 n°595.

⁵⁷⁸CE 5 juillet 1995, Sté "Compagnie financière de la Beauce", Lex. 138.734.

⁵⁷⁹V. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, n° 980-3°).

Il apparaît ainsi que les conséquences de l'illégalité de l'acte de création ou du PAZ sont particulièrement graves, puisqu'elles fragilisent l'ensemble de l'opération de ZAC. L'annulation ou la déclaration d'illégalité de l'acte de création prive le PAZ de base légale, les permis de construire délivrés sur son fondement se trouvent eux aussi privés de base légale, et il en va de même en cas d'annulation du PAZ. Lorsque les permis n'ont pas été contestés dans le délai de recours contentieux, l'annulation du PAZ ne remet pas en cause leur caractère définitif. En revanche, s'ils font l'objet d'un recours, l'annulation ou la déclaration d'illégalité du PAZ fait revivre les dispositions immédiatement antérieures, en général celles du POS, qui ne permettent le plus souvent pas de maintenir les permis par substitution de base légale. Ces événements présentent un caractère de gravité tel pour l'opération d'aménagement projetée qu'il faut remettre en chantier la procédure de ZAC, afin qu'un PAZ permettant la délivrance de nouveaux permis soit approuvé. Si seul le PAZ (et non l'acte de création) est illégal, encore faut-il que le nouveau PAZ soit approuvé dans le délai de deux ans, faute de quoi la création de la ZAC serait caduque⁵⁸⁰.

Ces "cascades" ou "chaînes" d'illégalités, qui trouvent leur origine dans celle de l'acte de création ou du PAZ, se heurtent toutefois à une limite importante, le principe de l'indépendance des législations ou des procédures.

Section 3 L'absence de lien entre les illégalités : l'indépendance des législations et procédures, un principe à portée variable

Le principe de l'indépendance des législations, qui connaît de nombreuses applications dans le contentieux des ZAC, "garantit les différentes législations contre les empiètements dont elles pourraient faire l'objet et interdit d'établir entre elles des liens de droit qu'elles n'auraient pas elles-mêmes prévus"⁵⁸¹. D'importantes limites lui sont néanmoins apportées.

§ 1 Les applications du principe en matière de ZAC

⁵⁸⁰V. Sylvain Pérignon, "Sécurité juridique des constructeurs et zone d'aménagement concerté", *Droit et ville* 91, n° 31, p. 97.

⁵⁸¹"L'urbanisme et les législations réputées indépendantes, J.-P. Lebreton, *AJDA* 93, n° spécial, p. 20.

La principale illustration du principe concerne le droit de l'expropriation, mais le droit des ZAC manifeste également son indépendance à l'égard d'autres législations ou procédures.

A. L'indépendance entre la ZAC et l'expropriation

Ce principe concerne tant l'acte de création que le plan d'aménagement de zone⁵⁸².

1) L'indépendance entre l'acte de création et la procédure d'expropriation

Cette indépendance a été très tôt affirmée par la jurisprudence. Dès 1974, le Conseil d'Etat a énoncé que la procédure d'expropriation est distincte de la procédure de création d'une ZAC⁵⁸³. Le principe a ensuite été rappelé à maintes reprises⁵⁸⁴, notamment par le célèbre arrêt "Mme Cocaud" du 28 octobre 1983⁵⁸⁵, aux termes duquel la création d'une ZAC et la déclaration d'utilité publique des travaux de réalisation de cette zone relèvent de la mise en oeuvre de procédures distinctes et indépendantes.

Deux conséquences en résultent. L'une d'entre elles réside dans la possibilité de déclarer d'utilité publique les travaux et l'acquisition des terrains antérieurement à la création de la ZAC. L'arrêt "Consorts Challe" a ainsi indiqué en 1974 que si les terrains litigieux devaient être inclus dans le périmètre de la ZAC, ils pouvaient néanmoins être expropriés avant la création de la zone et indépendamment de cette création⁵⁸⁶. Le principe a été plusieurs fois répété, selon des formules comparables, telles que "la circonstance que la création de la ZAC a été postérieure à la DUP n'a entaché celle-ci d'aucune illégalité"⁵⁸⁷. A fortiori, la circonstance

⁵⁸²Pierre Bon, "Acquisitions et cessions des terrains dans les ZAC. Aspects liés au droit de l'expropriation", *Droit et Ville* 1993 n°36

⁵⁸³CE 8 mars 1974, Cts. Challe, p.1010

⁵⁸⁴CE 10 mars 1976, Valentini, p.947 ; 22 mars 1978, Groupement agricole des cinq ponts, p. 969, *REDI* 79 n° 82 p. 47 ; 28 octobre 1987, Assoc. pour la défense des sites et paysages, p. 327, *PA* 14 octobre 88 p.6 : "La déclaration d'utilité publique relève d'une procédure distincte et indépendante des arrêtés antérieurs créant la zone ou approuvant le PAZ" ; 4 juillet 1994, Assoc. pour la défense du bourg de Meyzieu, Lex.117.462.

⁵⁸⁵CE 28 octobre 1983, Mme Cocaud, p. 435 ; *DA* 83, 499 ; *AJDA* 20/03/84 p.173 Concl O. de Lamothe ; *D.* 84 IR 128 Obs. Charles et Somm. 454, Obs. Pierre Bon.

⁵⁸⁶CE 8 mars 1974, Cts. Challe, p.1010.

⁵⁸⁷CE 25 juillet 1975, Comité de défense des intérêts des propriétaires et fermiers de la zone industrielle et de la raffinerie des Guipavas, Saint-Divy, n° 94263, cité dans le "Guide des zones d'aménagement concerté", Ministère de l'Equipement, La Documentation française, 1989 p.51 ; 22 mars 1978, Groupement agricole des cinq ponts, p. 969, *REDI* 79 n° 82 p. 47.

qu'une expropriation a été sollicitée par le conseil municipal antérieurement à la création de la ZAC est sans influence sur la légalité d'une DUP postérieure⁵⁸⁸.

Cette jurisprudence a été expressément maintenue et précisée par l'arrêt "Mme Cocaud" précité. Dans cette affaire, les enquêtes d'utilité publique et parcellaire avaient été prescrites le 19 février 1979, puis un arrêté préfectoral avait créé la ZAC le 22 juin 1979, la déclaration d'utilité publique avait été prise le 25 juin et publiée le 27, mais les formalités de publicité de l'arrêté de création ne furent achevées qu'au mois d'août. Cette dernière circonstance fut sans incidence sur la solution donnée à l'espèce. Le Conseil d'Etat estima que la circonstance que les enquêtes d'utilité publique et parcellaire faites en vue de la réalisation de la ZAC avaient été prescrites avant que la création de ladite zone n'ait été décidée et ses modalités de réalisation approuvées par un arrêté préfectoral ultérieur était sans influence sur la légalité de l'arrêté préfectoral ayant déclaré d'utilité publique les travaux de réalisation de la zone. En outre, ledit arrêté a "pu légalement être pris alors même que l'arrêté du 22 juin 1979 créant la zone n'avait pas encore fait l'objet de l'ensemble des formalités de publication prévues à l'article R. 311-6 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction résultant du décret n° 77-757 du 7 juillet 1977..."

Cette solution était conforme aux conclusions du commissaire du gouvernement Olivier Dutheillet de Lamothe. Celui-ci avait néanmoins commencé par admettre que l'argumentation de la requérante, qui soutenait que l'enquête publique et la déclaration d'utilité publique de la réalisation de la ZAC ne pouvaient intervenir avant la publication de l'acte créant cette zone, ne manquait pas "d'un certain bon sens" ! En effet, "comment déclarer d'utilité publique quelque chose qui n'existe pas ? Pourquoi exproprier des terrains en vue d'un projet qui sera peut-être abandonné ou profondément modifié ?" D'autant qu'en pratique la création de la ZAC précédait dans la plupart des cas l'expropriation des terrains nécessaires. Mais tous ces éléments n'empêchait pas que, selon le commissaire du gouvernement, la jurisprudence antérieure méritait d'être confirmée pour trois raisons. La première tenait à l'intérêt public auquel elle répondait, celui de permettre à la collectivité publique qui prend l'initiative de la création de la ZAC de s'assurer la maîtrise des terrains nécessaires quand elle le souhaite et comme elle le souhaite. Cela peut éviter la spéculation foncière ou permettre de réaliser

⁵⁸⁸CE 29 avril 1977, A.P.A.R.A., Sieur Aubry, DA 77 n°209.

l'opération plus vite. La rédaction de l'article L. 311-1 elle-même semble aller dans ce sens, puisqu'elle évoque les terrains que la collectivité publique "a acquis ou acquerra". Quant à l'article R. 311-18, il prévoit que les immeubles expropriés peuvent être cédés de gré à gré et sans aucune formalité par les collectivités publiques aux organismes concessionnaires, ce qui implique que ceux-ci puissent ne pas réaliser eux-mêmes l'expropriation après la création de la ZAC et que la DUP puisse intervenir avant l'acte créant la ZAC et la signature du contrat de concession.

O. Dutheillet de Lamothe ajoutait que s'agissant de deux procédures nettement distinctes, seule une disposition expresse pourrait faire obstacle au principe de l'indépendance des procédures, principe indispensable pour éviter une paralysie de l'action administrative. Or de telles dispositions, qui existent notamment pour le permis de construire (aux termes de l'article L. 421-1 du Code de l'urbanisme, le permis valant autorisation au titre d'autres législations), ne se rencontrent pas dans le droit des ZAC. Celui-ci au contraire consacre implicitement l'absence d'une chronologie obligatoire dans le déroulement des deux procédures, d'expropriation et de ZAC.

Enfin, cette indépendance ne paraissait pas choquante du point de vue des administrés, car en ce qui concerne les garanties préalables à la DUP, le point essentiel était, selon le commissaire du gouvernement, la composition du dossier d'enquête publique, qui comprend tous les éléments permettant d'apprécier l'utilité publique de la ZAC. Ensuite, après la DUP, si le projet de ZAC est abandonné, le droit de rétrocession peut être exercé et s'il est profondément modifié, une nouvelle DUP devra être prise.

Cette solution n'a pas manqué d'être commentée et critiquée par la doctrine. Le professeur Bouyssou releva le contraste entre la jurisprudence sur les ZAC et celle sur les POS, qui considère que la mise à l'enquête publique ne peut précéder la dernière formalité de publicité de l'acte administratif qui rend le POS public. On peut toutefois faire valoir, en ce qui concerne le POS, que la publicité et l'enquête publique portent sur le même document, alors que la création d'une ZAC et la DUP concernent deux actes différents. Le même auteur qualifia également de "byzantine" la subtilité du droit des ZAC, qui fait coexister la théorie des opérations complexes, laquelle permet de relier la décision de création et les décisions ultérieures d'une part, l'indépendance totale de l'expropriation par rapport au dossier de ZAC

d'autre part, alors qu'en pratique les deux opérations administratives sont tout-à-fait liées⁵⁸⁹. Le professeur Pierre Bon quant à lui persista à trouver illogique que les expropriations nécessaires à la réalisation d'une ZAC puissent être effectuées avant que cette dernière ne soit décidée, d'autant plus que l'antériorité des expropriations par rapport à la création de la ZAC complique les choses, notamment en ce qui concerne la composition du dossier soumis à l'enquête publique⁵⁹⁰ (v. Chapitre 2, Section 1, § 3, D., 1, c). Le reproche de complexité excessive formulé par ces auteurs à l'encontre de cette jurisprudence peut être d'autant plus accueilli que le principe d'indépendance entre les procédures de ZAC et d'expropriation s'est révélé par la suite "à géométrie variable" et a fait l'objet d'une interprétation jurisprudentielle de plus en plus subtile.

L'autre conséquence du principe d'indépendance entre la création de la ZAC et l'expropriation réside dans le fait que les illégalités affectant l'une sont inopérantes à l'encontre de l'autre.

Le Conseil d'Etat a affirmé dès 1976, aux termes de l'arrêt "Valentini", que les irrégularités de l'arrêté de création constituent un moyen inopérant à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de la DUP⁵⁹¹. La solution a été rappelée dix ans plus tard⁵⁹², mais remise en cause récemment (v. plus loin § 2, A., 1).

Le principe a par ailleurs été étendu à l'arrêté de cessibilité : le requérant ne peut utilement se prévaloir des illégalités qui entacheraient un arrêté de création de ZAC pour soutenir que l'arrêté de cessibilité serait illégal⁵⁹³.

Il est de même impossible d'invoquer les dispositions propres à l'une des procédures à l'encontre de l'autre. Ainsi, les règles fixées à l'article R. 11-3 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique s'appliquent à la procédure relative à la DUP, de telle sorte qu'est inopérant le moyen tiré de ce qu'un arrêté qui n'avait pas cet objet (il portait notamment création d'une ZAC), aurait méconnu ces dispositions⁵⁹⁴.

⁵⁸⁹"La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'urbanisme (2^o semestre 1983)", *PA* 23/01/85 p.13 .

⁵⁹⁰*D.* 84 Somm. 454.

⁵⁹¹CE 10 mars 1976, Valentini, p.947.

⁵⁹²CE 28 octobre 1987, Assoc. pour la défense des sites et paysages, p. 327, *PA* 14 octobre 88 p.6.

⁵⁹³CE 14 mars 1979, Denu, *Droit et Ville* 79, n°8, p.239, note Bouyssou ; 8 juin 1988, Ville d'Amiens c/ Crépin, *DA* 88 n°442 et 446 ; 4 juillet 1994, Assoc. pour la défense du bourg de Meyzieu, Lex.117.462.

⁵⁹⁴CE 18 janvier 1993, M Tête, Lex. 80.710.

Au-delà du principe de l'indépendance des législations en droit administratif, et pour des raisons tenant à la répartition des compétences juridictionnelles, l'indépendance entre la création de la ZAC et l'expropriation se manifeste également dans le contentieux judiciaire des ZAC, à propos de l'ordonnance d'expropriation. En effet la Cour de cassation a énoncé que "le juge de l'expropriation n'a pas le pouvoir d'apprécier la régularité des actes administratifs sur la base desquels l'expropriation est prononcée"⁵⁹⁵. Il en résulte qu'un moyen tiré de l'illégalité de l'acte de création (par exemple lié à l'accomplissement des formalités de publication prévues à l'article R. 311-6 du Code de l'expropriation) et invoqué à l'encontre d'une ordonnance d'expropriation ne peut qu'être écarté. Cette solution ne devrait pas être remise en cause par la loi du 2 février 1995, car si le juge de l'expropriation a désormais le pouvoir de constater que l'ordonnance d'expropriation est privée de base légale du fait d'une annulation de la DUP et/ou de l'arrêté de cessibilité, il ne peut pour autant juger lui-même de leur légalité ou de celles d'autres actes administratifs.

2) L'indépendance entre le plan d'aménagement de zone et l'expropriation

Ce principe revêt une rigueur bien moindre qu'en ce qui concerne l'acte de création. Non seulement il a n'a pas, jusqu'à une époque récente, été explicitement affirmé par le Conseil d'Etat comme pour la procédure de création, mais il connaît de plus d'importantes limites. La raison pourrait en être que l'approbation du PAZ et la DUP permettent toutes deux la réalisation de la ZAC et que, surtout, l'enquête publique sur le projet de PAZ vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des opérations, acquisitions ou expropriations prévues au plan d'aménagement, en vertu de l'article R. 311-12 du Code de l'urbanisme. Le PAZ et la DUP paraissent donc "imbriqués" en application des textes eux-mêmes, à la différence de l'acte de création et de la DUP.

Il a fallu, à notre connaissance, attendre 1994 pour que le Conseil d'Etat affirme expressément que "l'acte approuvant le plan d'aménagement d'une zone d'aménagement concerté et l'acte déclarant d'utilité publique les acquisitions et travaux nécessaires à la réalisation de l'opération relèvent de procédures distinctes"⁵⁹⁶. Le même principe a été réaffirmé l'année suivante : "La

⁵⁹⁵Cass. civ. 3, 23 mars 1988, M. Artufel, n° 607, pourvoi n° 84-70.138.

⁵⁹⁶CE 28 octobre 1994, Comité de défense de la ZAC Béranger, Salvador Allende, Louis Blanc, Lex.147.834.

procédure de création et de réalisation d'une ZAC est indépendante de la procédure mise en oeuvre en vue d'une expropriation pour cause d'utilité publique"⁵⁹⁷.

Bien qu'il n'ait pas été dès l'origine expressément énoncé comme pour la création, le principe d'indépendance entre le PAZ et l'expropriation a entraîné les mêmes conséquences. Ainsi, aux termes d'un arrêt du Conseil d'Etat rendu en 1977, aucune disposition législative ou réglementaire n'interdisait de prononcer la DUP avant que le PAZ fût établi⁵⁹⁸.

Par ailleurs, les irrégularités de la DUP sont inopérantes contre le PAZ (ainsi que contre l'approbation du bilan financier prévisionnel). Dès 1977, le tribunal administratif d'Amiens, après avoir affirmé que la procédure de DUP de la ZAC et celle prévue pour la création et la réalisation de ladite zone sont indépendantes l'une de l'autre, jugea que le requérant ne saurait utilement, à l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral approuvant le PAZ et arrêtant le bilan financier prévisionnel, faire état d'irrégularités affectant la DUP de l'opération⁵⁹⁹. Mais dans la même affaire, le Conseil d'Etat n'a pas statué sur la même question et n'a donc pas été amené à réaffirmer le principe d'indépendance des procédures énoncé par le tribunal⁶⁰⁰. Le premier arrêt (à notre connaissance) du Conseil d'Etat qui a considéré que les moyens tirés des irrégularités qui entacheraient une DUP sont inopérants à l'encontre d'un PAZ (plus précisément en l'espèce contre un arrêté portant modification du PAZ) est intervenu en 1988⁶⁰¹, par conséquent bien plus tardivement que la solution similaire en matière de création de ZAC. Si un arrêt avait été antérieurement rendu à propos des conséquences de l'illégalité de la DUP sur le PAZ, il s'agissait d'un cas très particulier, une application du décret du 30 mai 1969, dont il résultait que la soumission du PAZ à enquête publique était une condition préalable à son approbation mais non à sa prise en considération. Le Conseil d'Etat indiqua que dans le cas où une enquête n'est pas nécessaire en vertu de ce texte, l'illégalité éventuelle de la DUP ayant précédé la décision de prise en considération du PAZ, si elle a pour conséquence que cette décision ne peut valoir approbation du plan, est sans influence sur la légalité même de celle-ci⁶⁰². La singularité de ce régime par rapport au droit actuellement applicable ne confère toutefois à cette solution qu'un intérêt historique.

⁵⁹⁷CE 12 avril 1995, Cne de Ploeren, Rev. fr. de décentralisation sept. 95 p. 101.

⁵⁹⁸CE 29 avril 1977, A.P.A.R.A., Sieur Aubry, DA 77 n°209.

⁵⁹⁹TA Amiens 20 décembre 1977, Assoc. de défense des Creillois de la rive gauche, p. 654.

⁶⁰⁰CE 26 mai 1982, Assoc. de défense des Creillois de la rive gauche, GP 83 Pan adm. p.53.

⁶⁰¹CE 8 juin 1988, Ville d'Amiens c/ Crépin, DA 88 n° 446.

⁶⁰²CE 26 mai 1982, Association de défense du quartier des Tufs, p.783.

Mais le principe selon lequel une illégalité affectant la DUP des travaux nécessaires à l'aménagement d'une ZAC n'a pas pour effet d'entacher la légalité de l'acte approuvant le PAZ a été récemment clairement affirmé par le Conseil d'Etat⁶⁰³. Inversement, aux termes d'un arrêt du Conseil d'Etat rendu en 1994, l'éventuelle irrégularité du PAZ est sans incidence sur la légalité de la DUP⁶⁰⁴ (solution toutefois isolée, v. § 2 ci-après).

3) Autres illustrations de l'indépendance du droit de l'expropriation par rapport au droit des ZAC

Des aspects de la procédure de ZAC autres que l'acte de création et le plan d'aménagement de zone ont été en vain invoqués en jurisprudence à l'encontre de déclarations d'utilité publique prises dans le cadre de la réalisation de ZAC.

Ainsi, un requérant ne peut utilement se prévaloir, à l'appui de son recours contre une DUP destinées à la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation d'une ZAC et contre l'arrêté de cessibilité, des dispositions combinées des articles L. 123-9 et L. 311- 2 du Code de l'urbanisme relatives à la procédure d'acquisition des terrains compris dans une ZAC, à savoir l'exercice du droit de délaissement, qui sont étrangères à la législation de l'expropriation⁶⁰⁵.

De même, dans une espèce ancienne, un accord à une opération avait été donné par les ministre des affaires culturelles, sous réserve de certaines précautions à prendre, réserves qui avaient été acceptées par la ville et l'aménageur ; le non respect par l'aménageur de ces prescriptions fut, logiquement, considéré comme sans influence sur la légalité de la déclaration d'utilité publique⁶⁰⁶.

Par ailleurs, l'indépendance du droit de l'expropriation appliqué à une opération de ZAC apparaît à propos des participations des constructeurs : si un arrêté mettant à la charge des constructeurs le coût des équipements visés à l'article 317 quater de l'annexe II du code

⁶⁰³CE 12 avril 1995, Cne de Ploeren, précité.

⁶⁰⁴CE 28 octobre 1994, Comité de défense de la ZAC Béranger, précité.

⁶⁰⁵CE 18 février 1994, M. Rivière, Lex. 94.395.

⁶⁰⁶CE 5 octobre 1977, Assoc. de défense des Creillois de la Rive gauche et Merlette, p. 1000, *REDI* 79 n°82 p.47

général des impôts est annulé, cette annulation est sans influence sur la légalité d'une déclaration d'utilité publique et ne saurait en entraîner l'annulation par voie de conséquence⁶⁰⁷.

Le principe d'indépendance des législations ou procédures en matière de ZAC se manifeste également par rapport à d'autres droits que celui de l'expropriation.

B. L'indépendance entre le droit des ZAC et des législations autres que l'expropriation

Le contentieux des ZAC fournit au principe d'indépendance des législations - celle des ZAC par rapport à des procédures autres que l'expropriation - l'occasion de se manifester, le juge administratif rejetant les moyens tirés de la violation de ces autres législations. Ainsi, des actes relatifs à un lotissement ne peuvent avoir d'effets sur la légalité d'un acte de création de ZAC. De plus, des actes édictées au titre de diverses autres législations ne sont pas, ainsi que le juge administratif l'a affirmé, des préalables à la création ou la réalisation d'une ZAC.

1) L'absence d'exigence d'une autorisation au titre d'une autre législation

Un certain nombre de requérants ont tenté de faire valoir que des autorisations, accords ou avis devaient être délivrés ou émis préalablement à la création d'une ZAC. A propos d'une concession d'endigage, le Conseil d'Etat a répondu que l'existence d'un acte portant une telle concession n'était pas un préalable juridiquement nécessaire à la création d'une ZAC, et que, par conséquent, l'annulation de cet acte était sans influence sur la légalité de l'acte créant la zone⁶⁰⁸.

L'absence de consultation de l'architecte des bâtiments de France avant la création d'une ZAC est parfois invoquée par les requérants, en vain également. Un tel exemple existe dans la jurisprudence de la cour administrative d'appel de Paris : l'avis de l'architecte des bâtiments de France n'est pas requis même si le terrain d'une ZAC est situé dans le champ de visibilité d'un

⁶⁰⁷CE 18 janvier 1993, M Tête, Lex. 80.710.

⁶⁰⁸CE 20 mai 1977, Paoli, p. 1000. La même solution existait à propos des ZUP (CE 26 juin 1968 Cts. Ferre, *AJDA* 1969 p.174).

monument inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques⁶⁰⁹. En cas de création d'une voie située dans une ZAC et passant aux abords immédiats d'un monument classé, ce moyen ne saurait être accueilli dès lors que la création de la zone et celle de ladite voie ont fait l'objet de procédures distinctes⁶¹⁰. Il s'agissait toutefois, dans cette espèce, d'une application du principe d'indépendance des procédures plus que d'une illustration de l'indépendance entre la législation des monuments historiques et celle des ZAC.

De même une autorisation de défrichement n'est pas nécessaire : le juge administratif a précisé qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne subordonne l'approbation du PAZ et du programme des équipements publics d'une ZAC à l'octroi préalable d'une autorisation de défrichement, de sorte que l'annulation de cette autorisation est sans incidence sur un arrêté ayant approuvé ces documents⁶¹¹. Il en va de même de l'autorisation d'abattage d'arbre, bien qu'à notre connaissance seul un tribunal administratif l'ait affirmé : les violations du Code forestier (qui est étranger à la législation sur l'urbanisme) seraient sans influence sur la légalité d'arrêtés relatifs à une ZAC⁶¹².

2) Le principe d'indépendance au sein du droit de l'urbanisme

Le droit des ZAC est indépendant d'autres domaines du droit de l'urbanisme, tels que les lotissements. Le Conseil d'Etat a en effet considéré, aux termes de l'arrêt "Bert" de 1980, que n'avaient pas été pris pour l'application d'un arrêté préfectoral réduisant l'étendue d'un lotissement les arrêtés par lesquels avaient été créées sur les terrains soustraits au lotissement deux zones d'aménagement concerté, de telle sorte que l'illégalité du premier arrêté ne pouvait être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre les seconds⁶¹³.

Cette solution n'était pas conforme aux conclusions du commissaire du gouvernement Labetoulle. En effet selon lui, si l'on admet qu'une ZAC ne peut légalement être créée sur des terrains antérieurement inclus dans un lotissement qu'après modification des terrains du lotissement, il fallait en déduire qu'au sens de la jurisprudence sur l'exception d'illégalité, l'arrêté créant la ZAC est, dans un tel cas, pris en application de l'arrêté modifiant l'emprise du

⁶⁰⁹CAA Paris 23 novembre 1995, Epx Liechtenstein, p. 1084.

⁶¹⁰CE 16 octobre 1992, Fédération nationale SOS Environnement, Lex.91.891.

⁶¹¹CE 21 décembre 1994, Cne de Cruseilles, Lex. 125.571, 126.505.

⁶¹²TA Versailles, 5 décembre 1973, Assoc. pour la protection de l'environnement de Bailly, p.830.

⁶¹³CE 17 octobre 1980, Bert, p. 370, concl. Labetoulle.

lotissement. Seule l'intervention de ce dernier arrêté rendait possible l'intervention de l'acte de création de la ZAC, de sorte qu'il y avait bien le lien direct et nécessaire qui peut faire jouer le mécanisme de l'exception d'illégalité. Ce raisonnement n'a toutefois pas été suivi par le Conseil d'Etat, alors que la solution inverse existait en matière de permis de construire, à l'encontre duquel l'illégalité de la modification des documents d'un lotissement pouvait être invoquée par voie d'exception. Le principe d'indépendance des procédures a donc primé, alors qu'il subit par ailleurs de nombreux accrocs.

§ 2 Les importantes limites du principe en matière de ZAC

Le principe d'indépendance des législations et procédures a été fortement nuancé dans le domaine des ZAC, par rapport au droit de l'expropriation et à celui des installations classées pour la protection de l'environnement.

A. Les liens entre la procédure de ZAC et la déclaration d'utilité publique

Comme nous l'avons vu plus haut, le principe de l'indépendance entre l'acte de création et l'expropriation revêt une grande force, et les limites qui lui sont apportées sont minimales. Le PAZ connaît une situation inverse et la jurisprudence a évolué vers une dépendance de plus en plus grande entre le PAZ et la DUP.

1) Des liens tenus entre l'acte de création et la DUP

Par un arrêt récent, le Conseil d'Etat a développé les liens contentieux entre l'acte de création et la DUP : il avait annulé l'acte de création d'une ZAC par un premier arrêt, de telle sorte qu'à la date à laquelle l'acquisition d'immeubles situés dans le périmètre de la ZAC avait été déclarée d'utilité publique, la ZAC était réputée n'avoir pas eu d'existence légale. La DUP avait donc perdu, à la date à laquelle elle avait été prise, tout fondement légal, et a été annulée⁶¹⁴. En outre, il arrive au juge de contrôler qu'il n'existe pas d'incompatibilité entre une déclaration d'utilité publique et l'arrêté portant création d'une ZAC. L'exemple trouvé en

⁶¹⁴CE 18 février 1998, SA "GRC Emin", Lex. 126326.

jurisprudence conclut à l'absence d'incompatibilité (mais nous ignorons le fondement textuel de cette solution)⁶¹⁵. Enfin, un arrêt récent de la cour administrative d'appel de Paris pourrait être interprété comme une remise en cause implicite de l'indépendance entre l'acte créant une ZAC et la DUP. Aux termes de cette décision, la cour a annulé un jugement du tribunal administratif de Paris qui avait retenu, pour annuler la DUP, le moyen tiré de l'incompétence du conseil municipal qui avait créé la ZAC (du fait de l'annulation du POS antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi Bosson). Or la cour ne rejette pas ce moyen en se fondant sur l'indépendance entre la procédure de ZAC et l'expropriation. Elle se fonde sur les prescriptions de l'article 2 de la loi Bosson du 9 février 1994⁶¹⁶, qui "s'opposent à ce que le requérant puisse se prévaloir de ce que la DUP serait illégale du seul fait qu'en l'absence de POS, la décision de création de la ZAC relevait de la compétence du préfet du département". Si la DUP n'était pas illégale, ce n'était donc pas en application du principe d'indépendance des législations, mais parce que l'acte de création n'était lui-même pas entaché d'illégalité, purgé du vice d'incompétence en application de l'article 2 de la loi Bosson⁶¹⁷.

En dehors de ces faibles liens établis par la jurisprudence, une relation d'ordre procédural peut être trouvée entre la création d'une ZAC et l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique : en application du Code de l'urbanisme⁶¹⁸, du Code de l'expropriation⁶¹⁹ et du décret du 12 octobre 1977⁶²⁰, le dossier d'enquête peut ne pas comprendre d'étude d'impact si l'acte de création de la zone décide de maintenir en vigueur les dispositions du POS à l'intérieur de celle-ci. L'arrêt "Mme Cocaud" précité en fournit une illustration.

2) Une dépendance accrue de la DUP par rapport au PAZ

⁶¹⁵CE 13 mai 1994, Mme Plamondon, Lex. 143.149. L'arrêt ne précise pas quel raisonnement le juge a suivi pour conclure en l'espèce à la compatibilité.

⁶¹⁶l'article L. 125-5 ne s'appliquant que pour l'avenir, l'article 2 de la loi Bosson purge les actes antérieurement pris, du vice d'incompétence qui pouvaient les entacher pour avoir été pris par une autorité ne tenant sa compétence que de l'existence d'un document d'urbanisme ensuite annulé. L'acte de création d'une ZAC, pris hors la compétence du préfet et alors que le POS a été annulé, n'est par conséquent pas illégal (v. Chapitre II, Section 1, §1, A, 2, b).

⁶¹⁷CAA Paris, 18 juin 1998, Cne de Clichy-la-Garenne, Lex. 96PA00689.

⁶¹⁸Article L. 311-4.

⁶¹⁹Article R. 11-3.

⁶²⁰Décret n° 77-1141 du 12/10/77, art. 3 B et annexe II.

Avec le temps, la jurisprudence a limité de plus en plus l'indépendance de principe entre le PAZ et la DUP, bien que cela semble contredire l'évolution jurisprudentielle retracée plus haut (v. § 1, A., 2).

Il ne s'agit pas ici du contrôle, à l'occasion d'un contentieux, des liens institués entre la DUP et le PAZ par les textes, tel que l'article R. 311-33⁶²¹ : le juge administratif vérifie qu'au moment de l'intervention de la DUP, la délibération approuvant la modification du PAZ pour le rendre compatible avec celle-ci, avait bien été décidée et était exécutoire⁶²².

Tout autre est la question des effets de l'illégalité du PAZ sur la DUP. Aux termes d'un arrêt rendu en 1984, le Conseil d'Etat a affirmé que l'irrégularité de l'approbation du PAZ entraîne par voie de conséquence celle de la DUP qui figurait dans le même arrêté⁶²³. A la suite de cet arrêt, la question était de savoir si la même conséquence se produirait dans le cas où la DUP ferait l'objet d'un arrêté distinct du PAZ.

L'arrêt "Commune de Levallois-Perret" du 5 octobre 1990⁶²⁴ y apporta une réponse positive : après avoir constaté que le PAZ était entaché d'excès de pouvoir du fait de son incompatibilité avec le SDAURIF, le Conseil d'Etat considéra qu'il en résultait que "le programme pour la réalisation duquel a été pris l'arrêté attaqué [la DUP] est incompatible avec le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France" et "que dans ces conditions l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de ce projet ne pouvait légalement être déclarée d'utilité publique..." Selon le professeur Jean-Bernard Auby, cette décision venait confirmer la solution admise par prétérition aux termes de l'arrêt précité "Association pour la défense des sites et des paysages" : si, dans son objet, son plan ou son programme, la ZAC est illégale, par exemple parce qu'incompatible avec un document d'urbanisme, la déclaration d'utilité publique s'en trouve également irrégulière. La solution de

⁶²¹"La déclaration d'utilité publique d'une opération qui n'est pas compatible avec les prescriptions d'un plan d'aménagement de zone ne peut intervenir que si l'autorité compétente a préalablement modifié ledit plan..."

⁶²²CE 13 mai 1994, Mme Plamondon, Lex. 143.149, *RDI* 94 p. 650.

⁶²³CE 24 octobre 1984, Ministre de l'Environnement c/ Cne de Montigny-les-Metz, *PA* 23/01/85 p.13, *AJPI* 86 p.81, Hostiou.

⁶²⁴CE 5 octobre 1990, Cne de Levallois-Perret, SEMARELP, Ministre de l' Equip c/ Ph. Caen, p.267, *DA* 90 n° 565, *AJDA* 20/01/91 p.69 obs. J-B. Auby, *PA* 27/02/91 note Holleaux.

l'arrêt du 5 octobre 1990 fut récemment confirmée, à propos du nouveau PAZ de la ZAC de Levallois-Perret⁶²⁵.

Cette solution a été réaffirmée plusieurs fois à la suite de l'arrêt "Commune de Levallois-Perret". Le tribunal administratif de Paris est même allé jusqu'à affirmer, en contradiction nette avec le principe d'indépendance des procédures, que "la réalisation d'une ZAC et la DUP des travaux de réalisation de cette zone doivent être regardées comme relevant de la mise en oeuvre d'une procédure commune" et que, "dès lors, l'illégalité qui entache le plan d'aménagement de zone vicie également la déclaration d'utilité publique"⁶²⁶. Le jugement caractérise bien le lien unissant la procédure d'élaboration du PAZ et celle relative à la DUP : l'enquête publique à laquelle était soumis le PAZ valait enquête préalable à la DUP des opérations prévues à ce plan, ce dont le tribunal administratif déduit que l'annulation de la délibération portant approbation du PAZ entraîne, par voie de conséquence, l'annulation de l'arrêté prononçant la déclaration d'utilité publique.

Le Conseil d'Etat lui-même a rendu des décisions dans ce sens. L'arrêt du 23 décembre 1994, "Commune de Poisat"⁶²⁷ paraît néanmoins plus complexe : après avoir prononcé l'annulation du PAZ en conséquence de celle de l'acte de création, le Conseil d'Etat a considéré qu'il résultait d'une décision du même jour annulant la modification du POS que "le programme pour la réalisation duquel a été pris l'arrêté attaqué [la DUP] doit être regardé comme incompatible avec le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région grenobloise" et "que, dans ces conditions, l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de ce projet ne pouvait être déclarée d'utilité publique". En effet, le même jour, le Conseil d'Etat avait annulé le classement en zone NA, résultant d'une révision du POS, des terrains d'assiette de la ZAC, ce qui avait eu pour effet de faire revivre le classement des terrains en cause tel qu'il résultait de POS approuvé initialement en zone ND, de sorte que l'acte de création de la zone était intervenu en méconnaissance des dispositions de l'article L. 311-1⁶²⁸. L'originalité de l'arrêt qui annule la DUP tient au fait qu'il la fait résulter, non de l'annulation du PAZ comme dans l'affaire "Commune de Levallois-Perret", mais de l'annulation des

⁶²⁵CE 27 mai 1998, Cne de Levallois-Perret, *Semarelp*, Lex. 160403.

⁶²⁶TA Paris 11 mars 1993, M. Claude Parent, *Quot. jur.* 13/07/93 p.5, Morand-Deviller.

⁶²⁷CE 23 décembre 1994, Cne de Poisat, Lex. 128.264,128.711.

⁶²⁸CE 23 décembre 1994, Cne de Poisat c/ M. Allizon, Lex. 126.335.

dispositions du POS redevenues applicables et qui prévoyaient l'urbanisation future du secteur concerné dans le cadre d'une procédure de ZAC. Le principe d'indépendance des procédures connaît ainsi une nouvelle brèche, le POS et la déclaration d'utilité publique des acquisitions et travaux d'une ZAC se trouvant liés. La DUP serait donc attachée à tout document d'urbanisme applicable dans une ZAC, ce qui constituerait une importante extension de la jurisprudence relative au PAZ : le POS, contrairement au PAZ, n'a pas de liens, prévus par les textes, avec la DUP.

Aux termes de l'arrêt précité du 27 février 1995 relatif à la ZAC de Port-Fréjus, le Conseil d'Etat a employé une formulation comparable : après avoir déclaré le PAZ illégal et annulé le permis de construire par voie de conséquence, la Haute Juridiction considéra "qu'il résulte de ce qui précède que le programme pour la réalisation duquel a été pris l'arrêt précité [la DUP] ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation ; que, dans ces conditions, l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de ce programme ne pouvait légalement être déclarée d'utilité publique". Cette solution est d'autant plus remarquable qu'elle n'était pas conforme aux conclusions du commissaire du gouvernement Bertrand du Marais, qui s'exprimait en ces termes : "Dans la présente affaire, vous laisserez certes subsister une déclaration d'utilité publique qui n'a plus guère de raison d'être. Il nous semble difficile en l'état de la jurisprudence de faire l'effort juridique d'annuler une déclaration d'utilité publique par voie de conséquence de l'annulation de l'opération dont elle était le support.

Un tel effort ne serait toutefois pas pour nous déplaire, car il reviendrait à nuancer la théorie de "l'indépendance des législations", théorie dont nous avons toujours mis en évidence les limites, mais que vous rappelez régulièrement dans vos formations les plus solennelles." C'était faire peu de cas des arrêts antérieurs qui faisaient découler l'illégalité de la DUP de celle du PAZ et montrer que vraisemblablement, la solution n'était pas encore définitivement acquise avant que, dans sa décision, le Conseil d'Etat ne la confirme. La jurisprudence du Conseil d'Etat a donc marqué par cet arrêt une évolution importante.

L'arrêt "Ville de Meudon" réitéra cette solution, en raison d'une incompatibilité avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, qui affectait le PAZ et le programme pour la

réalisation duquel avait été prise la DUP, et utilisa la même formule que les arrêts précédents⁶²⁹.

L'originalité de ce contentieux tient au fait que les différents arrêts "passent" par l'illégalité du programme pour la réalisation duquel est prise la DUP (du fait de son incompatibilité avec le schéma directeur), et qui résulte de celle d'un document d'urbanisme (POS ou PAZ), sans déduire directement l'illégalité de la DUP de celle de ces plans d'urbanisme. La DUP doit elle-même, en application de l'article R. 122-27, être compatible avec les orientations du schéma directeur⁶³⁰, indépendamment du PAZ. Le lien entre le PAZ (ou le POS) et la DUP apparaît donc indirect, ce qui tend à atténuer le caractère dérogatoire de cette solution par rapport au principe d'indépendance des législations. La solution donnée par les arrêts n'est donc pas présentée comme une annulation par voie de conséquence de celle du PAZ ou du POS. Il ne s'agit pas non plus de l'exception d'illégalité d'un règlement. Ces deux mécanismes ne peuvent pas jouer car la DUP n'est pas prise "pour l'application" du PAZ ou du POS. Il paraît donc difficile de qualifier le lien qui les unit dans le contentieux des ZAC. Selon une interprétation doctrinale, il s'agit d'une annulation conjointe sur un motif unique⁶³¹. Au demeurant, cette jurisprudence semble inspirée par un souci de cohérence louable, une DUP ne pouvant subsister si le PAZ a été annulé pour un vice tenant à sa légalité interne (comme c'était le cas dans les espèces examinées), et donc difficilement régularisable.

Il apparaît aussi que le principe d'indépendance des procédures ne fonctionne que dans un sens - l'illégalité de la DUP n'a pas d'effet sur le PAZ -, solution logique dès lors que la DUP est prise pour permettre la mise en oeuvre du PAZ, et non l'inverse.

B. Les liens entre le PAZ et la législation des installations classées

La réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement est, comme celle qui régit l'expropriation pour cause d'utilité publique, extérieure au Code de l'urbanisme⁶³². Toutefois, au nombre des dispositions régissant les installations classées

⁶²⁹CE 24 mai 1995, Ville de Meudon, *JCP* Ed G 95 IV, 1779, Ed N 1996, II p.684 note M.-C. Rouault, *RDI* 96 p.60.

⁶³⁰CE Ass. 22 février 1974, Adam, *AJDA* 74 p. 212.

⁶³¹Jean Courrech, *Zones d'aménagement concerté*, Delmas 1997, p. 158.

⁶³²Elle résulte de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976.

figurent celles qui, dans les PAZ, déterminent les conditions d'utilisation des sols dans les ZAC, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de l'affirmer⁶³³.

De plus, selon le tribunal administratif de Paris, un requérant peut exciper de l'illégalité du PAZ qui avait eu pour effet de rendre possible l'autorisation d'exploitation contestée, de sorte que le préfet ne pouvait légalement autoriser l'exploitation dans cette zone (qualifiée de "zone naturelle d'équilibre" dans le schéma directeur) d'une installation classée (une usine de traitement de métaux en l'espèce)⁶³⁴. Cette solution transpose aux ZAC une jurisprudence ancienne⁶³⁵, selon laquelle le juge peut contrôler la conformité d'une autorisation administrative au titre de la législation sur les installations classées avec le contenu matériel d'un POS. Elle s'appuie sur l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme, qui prévoit que "le plan rendu public est opposable à toute personne publique ou privée pour (...) l'ouverture des établissements classés". Les textes relatifs au PAZ ne visent pas expressément les installations classées mais le tribunal administratif de Paris a dû considérer comme suffisantes pour fonder sa solution les dispositions de l'article L. 311-4, qui indiquent seulement que le PAZ approuvé est opposable à toute personne pour l'exécution de "tous travaux, installations ou constructions affectant l'utilisation du sol".

Comme l'indiquait le Conseil d'Etat dans son rapport de janvier 1992 (*L'urbanisme : pour un droit plus efficace*), "cette possibilité que se reconnaît le juge de contrôler la conformité d'une autorisation administrative délivrée sur le fondement de la législation des installations classées avec le contenu matériel d'un plan d'occupation des sols permet d'assurer une cohérence spatiale à l'organisation des activités susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement." Mais cette solution, étendue par le tribunal administratif au PAZ, limite le principe de l'indépendance des législations et donc favorise les annulations en cascade.

Au demeurant, ce lien entre le PAZ et l'autorisation au titre de la législation des installations classées ne constitue pas un point d'achoppement contentieux important, au contraire de la relation de dépendance entre la DUP et le PAZ. Celle-ci constitue la principale exception apportée au principe d'indépendance des législations par la jurisprudence sur les ZAC, celle qui est à l'origine du plus grand nombre d'annulations. Mais, sous cette réserve, le principe

⁶³³CE 25 novembre 1988, Ministre délégué auprès du Ministre de l'équipement, chargé de l'environnement c/Fraisse, p.1077.

⁶³⁴TA Paris 8 juillet 1993, Cne de Villecresnes, *Etudes foncières* n°63, juin 94 p.40.

d'indépendance des législations n'apparaît pas privé de sa substance dans le contentieux des ZAC, et constitue un frein aux annulations en cascade.

⁶³⁵CE 17 mars 1972, Auchier p. 231 ; 7 février 1986, Colombet, p. 29.

Conclusion de la première partie

L'étude des moyens de légalité invoqués à l'encontre des actes de la procédure de ZAC montre que, si la légalité externe représente une mine de fragilités contentieuses et, l'opportunité étant incontrôlable en la matière, offre d'autres moyens de contrôle au juge, c'est peut-être la contestation de la légalité interne qui fait courir les plus grands risques d'annulation. Du moins, la censure des vices affectant la légalité interne est venue largement concurrencer celle des vices de forme et de procédure dans les annulations juridictionnelles.

De façon plus générale, le contentieux de la légalité des ZAC semble caractérisé par deux traits : d'une part l'absence de rigidité dans l'interprétation des textes par le juge et de rigueur excessive dans les solutions retenues, d'autre part une faible originalité par rapport au droit commun.

Le contrôle du juge administratif sur les actes relatifs aux ZAC, et du Conseil d'Etat en particulier, s'il impose un strict respect de la légalité, est empreint d'une souplesse dont on trouve de nombreux exemples, tant en ce qui concerne l'appréciation de l'intérêt à agir que la légalité externe et interne. L'intérêt à agir des groupements est interprété de façon libérale, même davantage que dans le droit commun : le critère de la compétence territoriale est facilement rempli par les associations requérantes et l'intérêt à agir contre les actes non réglementaires est reconnu par la jurisprudence. Le contrôle juridictionnel de la légalité externe fournit d'autres exemples de pragmatisme, en ce qui concerne notamment l'étude d'impact du dossier de création, la concertation ou encore la dispense d'étude d'impact lors de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique en cas de maintien du POS par l'acte créant la zone (en vertu de la jurisprudence "Mme Cocaud"). S'agissant de la légalité interne, le juge ne fait pas non plus preuve d'une sévérité excessive, dans son contrôle de la compatibilité des PAZ avec les schémas directeurs notamment. On peut également relever la distance parfois prise par rapport à des principes de droit public, tel que celui de l'indépendance des législations et procédures, dont la plus notable exception dans le contentieux des ZAC fait rejaillir l'illégalité du PAZ sur la DUP, celle-ci ne pouvant subsister en l'absence du PAZ dont elle permet la réalisation. Ce pragmatisme peut également pêcher par subjectivité et incertitude. Ainsi en est-il, nous l'avons vu, de l'utilisation de la notion d'erreur manifeste d'appréciation, qui, s'agissant de l'opportunité de la création, dissimule un contrôle de précision variable et, concernant les ZAC situées sur le littoral, est utilisée (par les

tribunaux administratifs en particulier) pour éviter les difficultés d'application de la loi relative au littoral. De même, le contrôle du juge sur la compatibilité avec les schémas directeurs est susceptible de varier selon la précision de la norme et en fonction du nombre et du sens des orientations méconnues (si elles sont multiples et contradictoires notamment). La nature du contrôle exercé sur le respect des lois d'aménagement et d'urbanisme suscite également des interrogations.

Cette absence de rigidité et ce pragmatisme ne doivent toutefois pas être assimilés à du laxisme : on ne peut omettre les restrictions apportées par le juge à certaines pratiques, qui l'ont conduit par exemple à instaurer un contrôle normal sur l'objet des ZAC, ni la sévérité dont il peut faire preuve. Ainsi, le contrôle du respect des lois d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que, dans un premier temps, des schémas directeurs, a évolué vers plus de précision. Cette rigueur s'exerce en particulier dans l'application de la loi relative au littoral : le contrôle de compatibilité s'est approfondi pour tendre vers une vérification de la conformité et l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage est une notion sévèrement contrôlée.

Mais si le contrôle normal instauré sur l'objet des ZAC constitue une innovation propre au contentieux de ces zones, qui a été étendu aux autres opérations d'aménagement, les annulations nombreuses prononcées sur le fondement de la loi littoral ne sont pas l'apanage des ZAC. Le contentieux des ZAC présente en effet de nombreux points communs avec le droit commun et avec le droit de l'urbanisme en général. La recevabilité des recours pour excès de pouvoir connaît un régime conforme au droit commun, qu'il s'agisse de l'intérêt à agir des voisins, des recours contre les mesures préparatoires ou des dispositions divisibles des permis de construire délivrés dans les ZAC. Le régime contentieux du PAZ constitue un exemple significatif de cette absence d'originalité, puisqu'il s'aligne sur celui du POS. Les similitudes entre le contentieux du PAZ et celui du POS sont nombreuses : l'intérêt à agir, le contrôle restreint sur le parti d'aménagement, l'interdiction d'ajouter des formalités et de modifier les compétences prévues par le Code de l'urbanisme pour la délivrance des permis de construire, l'encadrement normatif, les dispositions de l'article L. 125-5 relatives aux conséquences de l'annulation d'un document d'urbanisme, etc. La jurisprudence "Gepro" relative au lien indissociable entre le POS annulé et le permis de construire fut également transposée au PAZ (avec les inadaptations que l'on sait). De même, le contentieux judiciaire de l'ordonnance d'expropriation ne connaît pas de solutions originales. Parfois, le droit

commun extérieur aux ZAC est à lui seul cause de nullité, en raison par exemple de l'incompétence de la commune à la suite d'une annulation du POS ou de la violation du Code de l'expropriation par les conclusions du commissaire-enquêteur.

Ce manque de solutions originales dans le contentieux des ZAC n'est néanmoins pas absolu. Il est même arrivé au Conseil d'Etat de prendre des décisions allant à l'encontre d'arrêts précédemment rendus dans des situations comparables : il avait admis le retour au POS en cas d'annulation du PAZ, et non au RNU comme aux termes de la jurisprudence Gépro. D'autres originalités peuvent être trouvées si l'on se penche plus précisément sur les solutions qui semblent conformes au droit commun, mais tiennent leur spécificité du simple fait qu'elles portent sur des actes propres à la ZAC, elle-même procédure unique en droit de l'urbanisme. Ainsi, certaines notions ou théories du droit public trouvent des applications importantes et originales dans le contentieux des ZAC. L'acte de création et le PAZ fournissent ainsi un bel exemple d'opération complexe. Le principe d'indépendance des législations connaît à la fois des illustrations et des limites, comme dans d'autres aspects du droit de l'urbanisme⁶³⁶. Mais l'importance de l'exception que constitue le lien entre le PAZ (ou le POS) et la DUP prise pour les travaux et acquisitions de la ZAC, en particulier dans sa dimension contentieuse, semble sans équivalent en dehors des ZAC. Il ne s'agit en effet pas seulement d'un lien prévu par les textes, mais d'une dépendance instaurée par la jurisprudence, et qui signifie que l'illégalité de l'un (le PAZ) se répercute sur l'autre. Par conséquent, si le contentieux de la légalité des ZAC n'entraîne souvent que l'application de principes ou de solutions qui existent déjà dans d'autres domaines, il les développe et les illustre de façon particulièrement intéressante.

⁶³⁶"L'urbanisme et les législations réputées indépendantes", J. P. Lebreton, *AJDA* 20/05/93, n° spécial p. 20

DEUXIEME PARTIE

LE PLEIN CONTENTIEUX DES ZAC

Le contentieux des ZAC porte non seulement sur la légalité des actes qui leur sont relatifs, mais également sur les contrats à la conclusion desquels elles donnent lieu, sur la responsabilité qui peut être mise en cause dans leur cadre, ainsi que sur leur financement. Ce caractère composite du contentieux des ZAC est lié à l'aspect "global" de ces opérations, qui fait d'elles, outre des procédures, un accord de volontés. En effet, la réalisation des ZAC fait souvent l'objet d'un contrat (mandat, concession ou convention d'aménagement), par laquelle elle est confiée à un tiers organisme, qui à son tour conclut de nombreuses conventions, et les participations de l'aménageur au financement des équipements publics peuvent elles-mêmes relever de la négociation. Cet aspect contractuel des ZAC⁶³⁷ est à l'origine d'autres litiges que ceux liés à la légalité des actes et, par son importance, peut être considéré comme un facteur supplémentaire de contentieux.

La notion de "plein contentieux" recouvre normalement la branche du contentieux administratif dans laquelle la mission du juge est "de remplacer les décisions dont il est saisi, et qui sont contestées à juste titre, par ses propres décisions, qui se substitueront à celles qui étaient ainsi contestées"⁶³⁸. Le domaine du recours ordinaire de plein contentieux est essentiellement celui de la responsabilité extracontractuelle et de la reconnaissance des droits contractuels. Mais en dépit de son caractère de contentieux administratif, il a paru bon d'associer ici à son étude celle du contentieux contractuel, financier et indemnitaire relatif aux ZAC relevant des juridictions judiciaires. Cette assimilation, si elle paraît peu classique et orthodoxe, nous a paru logique, dès lors qu'il s'agit de contentieux ayant en substance la même nature : dans le contentieux judiciaire comme dans le plein contentieux administratif, le juge répond à des questions débordant la seule légalité et a le pouvoir de décider de façon positive en prenant des décisions autres que l'annulation ou la déclaration d'illégalité. Tant la considération des pouvoirs du juge que celle de la nature de la question posée militent dans le

⁶³⁷V. "L'urbanisme contractuel", E. Fatôme, *AJDA* 93 n° spécial p. 63.

⁶³⁸R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, n° 172.

sens de l'intégration du contentieux judiciaire dans cette partie. Ainsi, Laferrière, se plaçant du point de vue des pouvoirs du juge pour distinguer le "contentieux de pleine juridiction" et "le contentieux de l'annulation", exposa que dans le premier, le juge administratif y exerce les pouvoirs les plus larges, statuant entre l'administration et les requérants comme le font les tribunaux judiciaires entre leurs justiciables, et notamment prononçant des condamnations pécuniaires⁶³⁹. Le juge civil a le pouvoir, dans son jugement, de fixer le droit de chacune des parties. Dans le contentieux pénal, le juge est amené non seulement à constater si, à la lumière des faits qui sont établis, une infraction est constituée, mais également, si tel est le cas, de prononcer les peines prévues par la loi et d'éventuelles mesures de restitution.

On peut aussi s'appuyer sur une autre distinction classiquement posée : celle entre contentieux objectif et contentieux subjectif. Cette distinction milite également en faveur de la réunion que nous proposons du plein contentieux administratif et du contentieux judiciaire. De fait, le recours ordinaire de plein contentieux, qui nous intéresse ici, est considéré comme un recours "incontestablement subjectif", qui pose la question de savoir si une personne doit être reconnue comme titulaire d'un droit subjectif (un droit à dommages-intérêts par exemple)⁶⁴⁰. Le contentieux privé répond lui aussi à une conception subjective : l'intervention du juge permet d'assurer la sanction des droits subjectifs dont, à tort ou à raison, une personne se prétend titulaire, et de protéger des situations juridiques concrètes génératrices de droits subjectifs⁶⁴¹. Par conséquent, le plein contentieux administratif et les contentieux civil et pénal présentant des caractéristiques communes, il a semblé logique d'en traiter dans une même partie.

Ce contentieux de pleine juridiction, ainsi entendu, concerne les contrats conclus pour la réalisation des ZAC (Chapitre 1), les aspects financiers (Chapitre 2), ainsi que la responsabilité extra-contractuelle susceptible d'être mise en jeu (Chapitre 3). Le plan adopté s'entend comme intégrant dans les trois chapitres le contentieux judiciaire, qui présente bien les caractéristiques du plein contentieux pour chacun d'eux.

⁶³⁹R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, n° 147.

⁶⁴⁰R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, n° 173.

⁶⁴¹Roger Perrot, *Institutions judiciaires*, Montchrestien, n° 475.

CHAPITRE 1 LE CONTENTIEUX CONTRACTUEL

Un grand nombre de contrats sont susceptibles d'être conclus pour la réalisation des ZAC, tant entre les collectivités publiques et les aménageurs qu'entre ceux-ci et les tiers au contrat d'aménagement. La conclusion et l'exécution de ces contrats donnent lieu à de multiples difficultés contentieuses, compliquées par l'intervention des deux ordres de juridiction et du Tribunal des Conflits, dont les jurisprudences ne sont pas toujours convergentes.

Section 1 Le contentieux des contrats entre la collectivité publique et l'aménageur

Le contentieux relatif aux contrats par lesquels la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC confie à un organisme tiers, comme l'y autorise l'article R. 311-4 du Code de l'urbanisme, l'aménagement et l'équipement de la zone, ne paraît pas très développé. La raison en est que les possibilités de contester les contrats eux-mêmes sont limitées : ils ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir (si ce n'est de la part du préfet), seuls les actes détachables peuvent faire l'objet d'un tel recours, et seules les parties peuvent demander au juge du contrat de constater la nullité de celui-ci (v. Première partie, Chapitre 1, Section 2, § 1, C.). Pour autant, les problèmes soulevés ne sont pas négligeables. L'essentiel des litiges résulte des lacunes des textes quant à la définition des liens entre l'aménageur et la collectivité publique.

S'est également posée la question de savoir si la possibilité pour les collectivités publiques de conclure une convention d'aménagement est compatible avec le droit européen. Aux termes d'un arrêt en date du 11 juin 1993, Association de défense des Collines des Baumettes⁶⁴², la Haute Juridiction a considéré que l'article 1er du protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁶⁴³ ne porte pas atteinte au droit de chaque Etat de mettre en œuvre les lois qu'il juge nécessaires pour réglementer l'usage des biens dans l'intérêt général, et en a déduit que les articles L. 300-4⁶⁴⁴

⁶⁴²CE 11 juin 1993, Assoc. de défense de la colline des Baumettes, p.1098, DA 93 n°434, note S.F., PA 1/12/93 p.18 note Bouyssou.

⁶⁴³Ce texte prévoit que "toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens".

⁶⁴⁴L'article L. 300-4 du Code de l'urbanisme dispose que "l'Etat, les collectivités locales ou leurs établissements publics peuvent confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent livre à toute personne publique ou privée y ayant vocation."

et L. 311-1 (relatif à la définition et à la création des ZAC) ne sont pas incompatibles avec ces dispositions. Il ne s'agit toutefois pas d'une difficulté récurrente dans le contentieux des ZAC. Les principaux litiges relatifs aux contrats d'aménagement de ZAC concernent leur nature juridique, le sort des opérations d'aménagement inachevées à l'expiration des concessions et les conditions de la responsabilité contractuelle de la collectivité publique.

§ 1 La qualification par le juge des contrats d'aménagement de ZAC

Le contentieux des ZAC soulève différentes questions relatives à la qualification des contrats d'aménagement de ZAC. Ceux-ci, aux termes de l'article L. 300-4 du Code de l'urbanisme, peuvent revêtir deux formes : d'une part la convention, d'autre part la concession, forme particulière de convention d'aménagement.

Le problème de qualification de ces contrats se pose à différents niveaux, le premier étant lié au caractère contractuel de leurs stipulations. Ce caractère mérite d'être nuancé à propos des concessions d'aménagement, dès lors que leur cahier des charges est susceptible de contenir des dispositions réglementaires⁶⁴⁵. En ce qui concerne les ZAC, cette valeur réglementaire n'a toutefois pas été, à notre connaissance, reconnue par le Conseil d'Etat, comme il l'a fait pour le cahier des charges d'une concession de rénovation urbaine⁶⁴⁶.

Autrement plus délicates apparaissent les questions relatives à la nature de concession de service public et de mandat des contrats d'aménagement.

A. Des concessions de service public ?

La qualification de concession de service public appliquée aux contrats d'aménagement, débattue s'il en est en doctrine⁶⁴⁷, est faiblement discutée en jurisprudence. Le débat est né lors de l'élaboration de la loi "Sapin" du 29 janvier 1993, l'administration ayant indiqué que les

⁶⁴⁵V. J.-B. Auby, "Permis de construire et cahier des charges (Note sous CE 25 octobre 1985, Mme Seute)", *PA* 30/05/86 p. 18 et sur les concessions de services ou travaux publics en tant qu'actes mixtes, R. Chapus, *Droit administratif général*, 10^e édition n°549.

⁶⁴⁶CE 13 octobre 1978, SCI de la rue des Forges, p. 375.

⁶⁴⁷V. notamment E. Fatôme, "L'urbanisme contractuel", *AJDA* 93 n° spécial p. 63 ; E. Fatôme et L. Richer, "Nature et contenu du contrat d'aménagement", *RDI* 94 n° 2 p. 169 ; H. Jacquot et O. Martin, "Convention et concession de ZAC. Les incertitudes actuelles", *Droit et Ville* n° 36, 1993, p. 133 ; J.-B. Auby et C. Maugué, "Les contrats de délégation de service public", *JCP* 94 I 3743 ; Ph. Terneyre, "La notion de convention de délégation", *AJDA* 20/09/96 p.588 ; Jean-Bernard Auby et Hugues Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 5^e édition n° 691.

concessions d'aménagement urbain ne relevaient pas des délégations de service public visées par le texte, alors qu'auparavant, ces concessions étaient considérées comme des concessions de travaux et services publics. Une partie de la doctrine (notamment E. Fatôme et L. Richer) a adhéré à cette thèse, invoquant le fait que le concessionnaire d'aménagement n'assure pas une fonction d'exploitation. Pour défendre la qualification de délégation de service public, d'autres auteurs (comme J.-B. Auby) ont insisté sur le caractère de service public de la mission du concessionnaire d'aménagement et se sont appuyés sur la loi du 9 février 1994, qui a ajouté à l'article L. 300-4 un alinéa indiquant que les règles de la loi Sapin relatives aux délégations de service public ne s'appliquent pas aux concessions et conventions d'aménagement, précision qui n'aurait pas lieu d'être si ces contrats n'étaient pas des délégations de service public.

Le contentieux des ZAC ne soulève la question qu'à propos du pouvoir de résiliation du contrat d'aménagement par la collectivité publique. Selon le droit commun, la décision de résiliation ne peut faire l'objet, de la part du cocontractant de l'administration, que d'une action en nullité devant le juge administratif, à qui il appartient seulement de rechercher si la décision est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité⁶⁴⁸. Le juge ne peut annuler la décision de résiliation prise par la collectivité publique que dans l'hypothèse où il s'agit d'une concession⁶⁴⁹. La qualification de concession donnée au contrat d'aménagement détermine donc les pouvoirs du juge sur la décision de résiliation. Le tribunal administratif d'Amiens⁶⁵⁰ a estimé qu'une convention d'aménagement, qui devait assurer à l'aménageur un retour sur investissement rapide (lié notamment aux plus-values sur les ventes de terrains), ne constituait ni un contrat de concession, ni un marché de travaux dont l'amortissement devait être assuré par l'exploitation d'équipements. Il a également indiqué que le juge des contestations relatives à un contrat de travaux publics n'a pas le pouvoir de prononcer l'annulation des mesures (en l'espèce, la résiliation) prises par la commune envers l'aménageur, il lui appartient seulement de rechercher si ces mesures sont intervenues dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité au profit de ce dernier. Dans cette espèce, la convention d'aménagement ne pouvait être assimilée à une concession, du fait notamment du retour sur investissement rapide dont devait bénéficier l'aménageur, mais constituait un vague "contrat de travaux publics". Ce jugement va dans le sens de ceux qui refusent de considérer

⁶⁴⁸CE 16 février 196, Sitomap, *DA* 96 n° 256.

⁶⁴⁹CE 9 juillet 1997, Sté des eaux de Luxeuil-les-Bains et Ville de Cannes, *RFDA* 98 p. 535 concl. C. Bergeal.

⁶⁵⁰TA Amiens 9 avril 1996, Sté européenne de développements industriels et commerciaux, *DA* 96 n°39.

les contrats d'aménagement comme des délégations de service public. On peut faire valoir au contraire que le délégataire d'aménagement réalisant une partie importante des équipements de l'opération et tirant sa rémunération de la vente des terrains, il pourrait s'agir de concessions de service public.

Mais la principale difficulté rencontrée en jurisprudence concernant la nature juridique des contrats d'aménagement a trait au mandat qu'ils sont susceptibles de contenir.

B. Des mandats tacites ?

L'aménageur conclut des marchés de travaux et des cessions de terrains pour la réalisation de la ZAC. La question se pose alors de savoir si, en concluant ces contrats, il agit pour le compte de la personne publique qui lui a confié l'aménagement de la zone, et si, par conséquent, les contrats d'aménagement de ZAC contiennent ou non un mandat tacite à son profit. Elle est résolue par la jurisprudence en fonction des circonstances de fait, selon des critères néanmoins constants.

1) Mandat et marchés de travaux⁶⁵¹

La question de l'existence ou non d'un mandat se pose particulièrement à propos de la concession d'aménagement. En effet, celle-ci présente l'originalité, par rapport aux concessions traditionnelles, d'impliquer une forte maîtrise du déroulement de l'opération par le concédant. Celui-ci en assume les risques financiers, et se trouve donc dans une situation de nature à rappeler celle d'un mandant.

L'existence ou non d'un mandat a des conséquences sur la nature juridique des marchés de travaux conclus par l'aménageur (personne privée). La question, depuis la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (dite loi MOP) du 12 juillet 1985, se pose seulement pour les équipements publics d'infrastructure, auxquels la loi MOP ne s'applique pas (tandis que les travaux de superstructure font l'objet de marchés conclus par l'aménageur en tant que mandataire de la personne publique et sont donc soumis à un régime de droit public). Pour la

⁶⁵¹V. Florian Linditch, "Recherche sur les règles de passation des marchés de travaux dans les ZAC", *RDI* 1991 p.447

réalisation des équipements d'infrastructure, l'aménageur est lui-même maître d'ouvrage et conclut les marchés en son nom et pour son compte en principe. Cela leur confère le caractère privé, en vertu du critère organique du contrat administratif, bien qu'ils aient pour objet l'exécution de travaux publics. L'arrêt "Fondeville" (ci-après mentionné en (b)) en est une illustration.

Par exception à ce caractère privé, la jurisprudence retient le caractère administratif des actes conclus par le concessionnaire avec une personne privée, au nom et pour le compte de la personne publique, en application de la théorie du mandat tacite. Cette solution, applicable aux concessions d'aménagement, résulte notamment de l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 30 mars 1975, Société d'équipement de la région montpelliéraine⁶⁵² et constitue un développement important de la jurisprudence "Entreprise Peyrot" de 1963 relative aux concessions d'autoroutes⁶⁵³.

Cette jurisprudence relative aux concessions d'aménagement trouve quelques applications dans le contentieux des ZAC, avec les mêmes limites qu'en dehors des ZAC : le juge ne fait pas d'utilisation abusive de la notion de mandat tacite et l'interprète strictement en matière de travaux publics. Cette prudence reçoit l'approbation d'une partie de la doctrine (le professeur Terneyre notamment), en raison du caractère ambigu du procédé du mandat, contrat accessoire se greffant aux concessions et inséré plus ou moins artificiellement dans celles-ci. Les indices cumulatifs du mandat tacite, requis par la jurisprudence relative aux contrats "pour le compte de" en matière de travaux publics, sont les suivants : le financement public, la prise de possession des ouvrages par la personne publique à l'achèvement, et la substitution de celle-ci au concessionnaire pour les actions en responsabilité décennale des constructeurs. La personne privée doit être un "écran" transparent, la personne publique étant la véritable maîtresse de l'opération, son bénéficiaire direct et immédiat.

En fonction de la réunion ou non de ces indices, le juge administratif retient l'existence d'un mandat tacite ou la refuse.

a) Un mandat rarement reconnu

⁶⁵²CE 30 mars 1975, Société d'équipement de la région montpelliéraine, p.326 ; TC 7 juillet 1975, Cne d'Agde, p. 798 ; CE 29 mars 1985 Société frce de travaux publics Fougerolle, DA 85 n° 230 ; TC 4 novembre 1985, Société Delacommune et Dumont, D. 86 IR p. 143 ; CE 27 novembre 1987 Société provençale d'équipement, DA 88 n° 32. Et v. R. Chapus, *Droit administratif général*, 10e édition n° 622.

⁶⁵³TC 8 juillet 1963, société Entreprise Peyrot p. 787.

Conformément à la jurisprudence relative aux concessions d'aménagement en général, les exemples de mandats tacites entre le concédant et le concessionnaire d'une ZAC (ou de Z.U.P., "ancêtres" des ZAC) sont rares. On peut malgré tout en mentionner quelques-uns.

Ainsi, en passant un marché de travaux avec une entreprise pour l'assainissement et l'aménagement des espaces verts d'une Z.U.P., un aménageur a agi pour le compte de la ville, selon un arrêt du Conseil d'Etat de 1989, Société d'équipement du département de la Gironde⁶⁵⁴. Les indices retenus étaient le contrôle des services techniques de la ville, la remise des ouvrages à celle-ci, la substitution de la ville pour les actions en responsabilité décennale et le bénéfice, pour l'aménageur, des expropriations et subventions de l'Etat auxquelles la ville pouvait prétendre. Cet arrêt paraît isolé dans la jurisprudence administrative relative aux ZAC ou aux ZUP : il n'y a pas, à notre connaissance, d'autres arrêts du Conseil d'Etat qui admettent l'existence d'un mandat. Mais au-delà des ZAC, cet arrêt s'inscrivait, selon la formule de Franck Moderne, "dans la série déjà longue des décisions jurisprudentielles qui identifient, au sein des concessions de service public, des opérations ponctuelles relevant de la théorie de la représentation".

La première chambre civile de la Cour de cassation applique les mêmes critères pour reconnaître l'existence d'un mandat tacite et de contrats conclus "pour le compte de" la personne publique. Ainsi, pour déterminer si une société d'économie mixte, chargée par une ville de l'aménagement d'une Z.U.P., a passé avec d'autres personnes privées des contrats, non pour son propre compte ou en qualité de concessionnaire, mais pour le compte du concédant, les juges peuvent se référer aux stipulations de l'acte de concession et du cahier des charges⁶⁵⁵. En l'espèce, les ouvrages réalisés devaient être remis à la ville, qui était substituée à la SEM pour toute action en responsabilité découlant des articles 1792 et 2270 du Code civil, et la SEM pouvait recevoir directement les subventions afférentes aux ouvrages réalisés aux lieux et place des collectivités ou établissements publics, de sorte qu'en passant les contrats litigieux pour la réalisation du chauffage collectif, qui constituait un travail public, la SEM avait agi pour le compte de la collectivité publique concédante. A propos de la construction d'un groupe

⁶⁵⁴CE 1er mars 1989, Sté d'équipement du département de Gironde c/ OPHLM de la CUB, *PA*, 23/05/90, p.12, *DA* 89 n°255, note F. Moderne.

⁶⁵⁵Cass. civ. 1, 10 mars 1987, Groupement thermique de Nemours Mont Saint-Martin (GTNM), *Bull. civ.* n° 92 p.70.

scolaire en ZAC (et non plus en Z.U.P. cette fois), la même chambre civile de la Cour de cassation appliqua exactement les mêmes critères⁶⁵⁶.

Outre la qualification de contrats administratifs des contrats conclus "pour le compte de" la personne publique, l'autre conséquence (et critère) de la reconnaissance du mandat tacite tient aux droits résultant, pour le concédant, du mandat confié à l'aménageur. Ainsi, affirmant une solution qui a vocation à s'appliquer à toutes les conventions d'aménagement, y compris en ZAC, le Conseil d'Etat a considéré qu'une ville était recevable à agir elle-même contre le titulaire d'un marché de chaufferie (conclu par l'aménageur) sur le fondement du contrat entre cette entreprise et l'aménageur. En effet, à l'expiration de la convention de concession, la ville était entièrement subrogée à l'aménageur dans les droits et obligations résultant du marché entre celui-ci et l'entreprise de chaufferie⁶⁵⁷.

Mais le plus souvent, la jurisprudence relative aux ZAC refuse d'identifier un mandat entre la personne publique et l'aménageur.

b) Un mandat souvent refusé

Il est des cas où, du fait de la difficulté de réunir tous les indices du mandat tacite, le juge refuse de l'identifier dans l'espèce qui lui est soumise.

Ainsi, aux termes de l'arrêt "Fondeville", à propos de la réalisation de réseaux de voirie nécessaires à la viabilisation d'une ZAC, l'aménageur ne pouvait être regardé comme ayant agi en qualité de mandataire de la commune à l'égard de l'entrepreneur, alors que les avant-projets de voirie devaient être agréés par la commune, les programmes arrêtés en commun par l'aménageur et la commune et les réseaux revenir à celle-ci après achèvement. Les éléments pris en compte pour rejeter la notion de mandat étaient la prise en charge de la totalité du financement des travaux par l'aménageur, qui comptait revendre ensuite à des particuliers les terrains aménagés, et la conclusion expresse du marché "pour le compte de la société civile immobilière" (aménageur)⁶⁵⁸. Le contrat liant l'aménageur et l'entreprise ne pouvait donc obliger la commune qui n'y était pas partie, la responsabilité contractuelle de la personne

⁶⁵⁶Cass. civ. 1, 5 mai 1987, COGEMI c/ SEMAVIM, Lex. n° 85-17.505.

⁶⁵⁷CE 18 janvier 1991, Sté Tunzini-Nessi Entreprises d'Equipement c/ Ville de Blois, *RDI* 91 p.210.

⁶⁵⁸CE 27 octobre 1989, Fondeville, *PA* 23/05/90 p.14 note F. Moderne, *D* 90 Somm p.243, note Ph. Terneyre.

privée était seule engagée à l'égard des constructeurs, à l'exclusion de celle de la collectivité publique.

La portée de cet arrêt est susceptible de dépasser le droit des ZAC. Selon Philippe Terneyre, il a constitué une occasion pour le Conseil d'Etat de préciser que la notion de mandat est, en droit administratif des travaux publics, d'interprétation stricte. Il s'inscrit dans la tendance jurisprudentielle refusant d'identifier un contrat de mandat lorsque la personne privée semble agir en tout ou en partie pour son compte malgré certaines relations formelles avec une collectivité publique⁶⁵⁹. Toutefois, l'espèce en cause pouvait prêter à discussion car elle correspondait aux hypothèses classiques où l'on peut identifier un mandat. Mais dès lors que l'un des indices nécessaires à l'identification d'un contrat de mandat tacite est absent, la personne privée ne peut plus être qualifiée "d'écran transparent" de la personne publique (selon la formule de F. Moderne). En l'espèce, la conclusion, pour le compte de la société, du contrat de réalisation des VRD suffisait à éliminer l'idée de mandat. De plus, la société ne bénéficiait d'aucune subvention, mais avait pris les travaux intégralement à sa charge.

Bien que dans un sens différent, cette solution peut être rapprochée de celle résultant de l'arrêt "Société d'équipement du département de la Gironde", mentionné plus haut, qui avait admis l'existence d'un contrat conclu "pour le compte de la personne publique". L'affaire "Fondeville" et ce litige avaient en commun de mettre en cause un entrepreneur choisi par la société d'aménagement, situation plus proche des cas de figure illustrant habituellement la théorie du mandat implicite (aux termes de l'arrêt "Société d'équipement de la région montpelliéraine" notamment) que d'autres exemples jurisprudentiels⁶⁶⁰, n'opposant que la personne publique à l'aménageur. Dans l'espèce "Société d'équipement de la Gironde", l'office public d'HLM maître d'ouvrage s'opposait à la société d'équipement à propos de travaux exécutés par l'entrepreneur que cette dernière avait choisi, et dans l'affaire Fondeville, c'était l'entrepreneur qui avait assigné la commune. Mais ces deux espèces différaient par ailleurs s'agissant du cadre des relations entre la commune et la société d'équipement : dans l'affaire Société d'équipement de la Gironde, il s'agissait d'une concession d'équipement urbain, alors que dans l'affaire Fondeville, la convention d'aménagement était non une concession mais une

⁶⁵⁹V. notamment TC 8 novembre 1982, Corep région Midi-Pyrénées, p. 461.

⁶⁶⁰Par exemple, CE 12 juillet 1989, ville de Chaumont c/ Société centrale immobilière de construction de l'Est, PA 23/05/90, p. 14.

"convention d'aménagement de ZAC" (prévue par l'article L. 321-1 ancien du Code de l'urbanisme). Le fait que dans ce dernier cas, il ne s'agisse pas d'une concession octroyée à une SEM a pu être interprété comme signifiant que la théorie du mandat tacite devait être écartée lorsque l'aménageur n'est pas une SEM⁶⁶¹.

La réticence du juge à identifier le mandat peut se constater même si l'aménageur agit expressément "pour le compte de" collectivités publiques : le juge administratif a ainsi eu l'occasion d'indiquer qu'un aménageur agissant en qualité de concessionnaire, et qui avait la qualité de maître de l'ouvrage à l'égard des entreprises chargées des travaux jusqu'à la remise des ouvrages aux collectivités publiques et avait lancé les appels d'offres et signé les marchés, ne pouvait être regardé comme un simple mandataire des collectivités publiques, alors même qu'il agissait pour leur compte⁶⁶². Cet arrêt est conforme à certaines interprétations doctrinales de la jurisprudence "Entreprise Peyrot". Le professeur Chapus⁶⁶³ distingue ainsi nettement l'expression "pour le compte de" de la notion de mandat. Selon cette interprétation, la personne privée n'a pas contracté comme représentant, mandataire d'une personne publique, car dans ce cas, ce serait la personne publique représentée qui serait partie au contrat, lequel aurait un caractère administratif sans difficultés. Au contraire, si la personne privée a seulement agi "pour le compte de" la personne publique, elle a joué un rôle d'intermédiaire de cette dernière, qui aurait téléguidé son action. Dans le même sens, selon H. Jacquot et O. Martin⁶⁶⁴, la convention d'aménagement "ne peut être assimilée pour l'essentiel à une convention de mandat dans la mesure où la mission principale de l'aménageur (à savoir acquérir des terrains, réaliser des équipements et vendre ou louer les terrains ainsi aménagés) se distingue bien de celle d'un mandataire qui ne pourrait acquérir ou vendre lui-même". Les conséquences de cette distinction sont importantes. S'il s'agit d'un mandat au sens du Code civil, le Code des marchés publics s'applique à l'aménageur. Au contraire, s'il s'agit du mandat "imparfait", spécifique, de la jurisprudence administrative, il n'emporte que les effets voulus par celle-ci, tels que la compétence de la jurisprudence administrative pour connaître du contentieux des marchés de travaux.

⁶⁶¹J.-F. Bizet, "Observations sur l'évolution de la concession d'aménagement", *DA* mai 92 p.1.

⁶⁶²CE 20 janvier 1992, Ville de Talant, SEM d'aménagement de l'agglomération dijonnaise, Lex.46.624, 46.728.

⁶⁶³*Droit administratif général*, 10e édition n° 622-1°).

⁶⁶⁴Cités (et approuvés) par E. Fatôme, "L'urbanisme contractuel", *AJDA* 93 n° spécial p. 63.

Les critères utilisés par le juge administratif et le Tribunal des conflits pour refuser d'identifier un mandat tacite semblent relativement clairs. Tel n'est pas toujours le cas dans la jurisprudence de la Cour de cassation. Ainsi, la première chambre civile⁶⁶⁵ a semblé rejeter implicitement l'existence d'un mandat tacite entre une commune et son aménageur, liés par une convention, et a conclu que le litige entre ce dernier et le maître d'œuvre ressortissait aux juridictions de l'ordre judiciaire car il opposait deux personnes privées, avait pour objet l'inexécution d'obligations de droit privé et ne mettait en jeu que des règles de droit privé. Par conséquent, a été cassé l'arrêt par lequel la cour d'appel avait décliné sa compétence, au motif que si certains des travaux d'intérêt général que la SEM devait effectuer dans le cadre de la convention d'équipement et d'aménagement de la ZAC (à savoir l'édification de logements sociaux), ne pouvaient être regardés comme exécutés pour le compte d'une personne publique, les travaux de réalisation des équipements publics (lesquels devaient, après exécution, être remis à la commune), avaient été réalisés pour le compte de cette personne publique. Le contrat unique afférent à ces deux séries d'opérations avait, selon la cour d'appel, dans son ensemble, le caractère d'un marché public. La Cour de cassation a au contraire retenu que certains des équipements publics ne devaient être remis à la commune que "pour leur gestion" tandis que seule l'emprise des autres devait être cédée à cette collectivité. Cette motivation peut paraître obscure, en particulier en ce qui concerne la cession, sans les équipements, de "l'emprise", c'est-à-dire de la modification de l'assiette du domaine. Plus simplement, la première chambre civile aurait pu rejeter l'idée de travaux réalisés pour le compte de la personne publique en se fondant, comme le Conseil d'Etat, sur le fait que l'aménageur prenait en charge le financement de tous les équipements d'infrastructure nécessaires à la réalisation du PAZ.

Mais quelle que soit la motivation des arrêts et son degré de clarté, tant le Conseil d'Etat que la Cour de cassation se montrent réticents à admettre l'existence d'un mandat tacite dans les relations entre la collectivité publique et l'aménageur de ZAC liés par une convention ou une concession.

2) Mandat et cession de terrains

⁶⁶⁵Cass. civ. 1, 19 décembre 1995, Lex. n° 93-21.426.

La question du mandat susceptible de lier la personne publique et l'aménageur se pose également en matière de cession des terrains aménagés par le concessionnaire. Le Tribunal des Conflits⁶⁶⁶ a ainsi décidé que relève du juge judiciaire le contrat de cession de droits immobiliers conclu entre une SEM d'aménagement concessionnaire d'une commune et des personnes morales de droit privé, dès lors que la SEM n'agit pas en qualité de mandataire de la personne publique mais en qualité de propriétaire des terrains et de titulaire des droits à construire devant être cédés dans le cadre d'une ZAC. Et nonobstant la référence dans la convention de cession aux cahiers des charges de cession de terrains et au traité de concession, le litige avait pour objet "l'inexécution des clauses d'un contrat de droit privé et mettant en jeu les règles du droit privé et relevant de la seule compétence des juridictions de l'ordre judiciaire". D'après François-Charles Bernard et Alain Maillard, cette décision confirme la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de concessions d'aménagement, qui pose pour principe qu'un contrat conclu entre deux personnes privées est un contrat de droit privé, sauf si l'une des parties agit en qualité de mandataire explicite ou implicite d'une personne publique. Il s'agirait donc d'une extension aux cessions de terrains de la jurisprudence restrictive relative au mandat tacite en matière de travaux publics.

Liée à la question de la nature juridique de la concession se trouve celle, également soulevée dans le contentieux des ZAC, du retour de l'opération au concédant à l'expiration de la concession, lorsque ladite opération n'a pu être achevée.

§ 2 Le problème des opérations inachevées à l'expiration de la concession

Il arrive que les opérations d'aménagement objet de concessions ne puissent être entièrement réalisées à l'expiration du délai fixé, soit que les travaux d'équipement n'aient pas été terminés, soit que tous les terrains aménagés n'aient pu être cédés. Il est même arrivé que des sociétés d'économie mixte soient mises en liquidation avant d'avoir achevé d'aménager les zones dont elles étaient concessionnaire. Qu'advient-il alors des opérations demeurées en suspens, des terrains invendus, du déficit, et, plus généralement, des biens, droits et obligations du concessionnaire ? Une divergence entre les deux ordres de juridictions peut être constatée sur ce problème. Mais, à notre connaissance, seuls les juges du fond dans l'ordre judiciaire, et non

⁶⁶⁶TC 23 octobre 1995, Préfet de Paris c/ TGI de Paris, *Le Moniteur*, 12/04/96 p. 49.

la Cour de cassation, se sont prononcés. De plus, la concession étant un contrat de droit public, l'interprétation du Conseil d'Etat devrait normalement être considérée comme établissant le droit positif en ce domaine. Or celui-ci fait preuve d'une sévérité plus grande que le juge judiciaire à l'encontre du concessionnaire.

A. La jurisprudence administrative

Aux termes d'un arrêt en date du 18 mai 1988, Société d'économie mixte d'aménagement de Bures Orsay et d'équipement en Essonne (S.A.M.B.O.E.)⁶⁶⁷, le Conseil d'Etat a refusé d'appliquer le principe du retour global de l'opération au concédant à l'expiration de la concession.

Dans cette affaire, le syndicat intercommunal de la zone d'activités industrielles de la zone d'Etampes avait confié à cette société, par une convention de concession, une opération d'aménagement de ZAC. Mais la société concessionnaire n'avait pu aménager tous les terrains qu'elle avait acquis dans la zone et, à l'expiration de la concession, se trouvait titulaire d'un stock important de terrains et d'un compte financier débiteur. Elle demanda alors au tribunal administratif de Versailles de constater la restitution au concédant de l'ensemble de l'opération, de déclarer que celui-ci lui succédait dans tous les droits et obligations de l'opération de concession, de dire que la restitution des actifs immobiliers serait publiée au bureau des hypothèques et de lui donner quitus de l'exécution de sa mission. Le tribunal administratif de Versailles, tout en relevant qu'il ne lui appartenait pas d'adresser des injonctions à l'administration ni de se substituer aux contractants, estima qu'il était saisi de conclusions tendant à ce qu'il se prononce sur les conditions dans lesquelles les opérations devaient être liquidées compte tenu des dispositions de l'article 22 du traité de concession, et ordonna une expertise sur ce point.

Le Conseil d'Etat donna raison au tribunal administratif : il ne résultait pas de cet article de la concession qu'à l'expiration du contrat, les biens, droits et obligations des concessionnaires étaient automatiquement transférés au concédant, mais que des comptes définitifs devaient être rétablis par le concessionnaire et, s'ils étaient déficitaires, que le déficit restait à sa charge

⁶⁶⁷CE 18 mai 1988, SEM d'aménagement de Bures-Orsay, *RFDA* 89 n° 4 p.663, note J.P. Gilli.

sauf s'il était imputable à des modifications d'opérations qui n'étaient pas de son fait ; il était également prévu que les immeubles situés à l'intérieur du périmètre concédé et non revendus seraient cédés au concédant à un prix fixé dans des conditions déterminées. Le Conseil d'Etat a conclu qu'en regard du désaccord existant entre le concédant et le concessionnaire sur l'existence et le montant du déficit, sur des causes éventuelles et sur la valeur vénale des immeubles acquis, cédés ou non cédés, la société concessionnaire n'était pas fondée à soutenir que l'expertise ordonnée par le tribunal administratif avait un caractère frustratoire.

Cette solution fut critiquée par le professeur Gilli, qui considéra que le Conseil d'Etat faisait une application inexacte de l'article 22 du cahier des charges selon lequel les comptes définitifs devaient être établis "après achèvement des opérations" et le déficit éventuel restait à la charge du concessionnaire. Or le Conseil d'Etat se référait à la date d'expiration du contrat, ce qui était différent des prévisions contractuelles si à cette date les opérations n'étaient pas achevées. Il est de plus impossible de constater un déficit à ce stade : le déficit ne saurait préjuger du règlement final de l'opération, car s'il reste des terrains invendus, leur vente ultérieure pourra entraîner un excédent. En l'espèce, l'un des facteurs déterminant de l'échec de la commercialisation des terrains tenait à une desserte insuffisante de la zone, à laquelle il aurait pu être remédié. Ainsi réinterprété, l'article 22 n'interdisait pas d'appliquer le principe du retour global de l'opération au concédant.

Toutefois, l'arrêt du 18 mai 1988 ne devrait pas être interprété comme une solution de principe sur le sort des opérations inachevées à l'expiration des concessions. En effet, les conclusions du commissaire du gouvernement La Verpillière⁶⁶⁸ font apparaître que le Conseil d'Etat s'est essentiellement penché sur les questions de recevabilité posées par la requête, et n'a presque pas examiné l'affaire au fond, se bornant à citer les clauses du contrat de concession sans analyser leur portée exacte. Dès lors, comme l'indiquait le commissaire du gouvernement en se fondant sur la jurisprudence relative aux problèmes d'évaluation des biens de reprise en fin de concession, "la plus élémentaire prudence commandait aux premiers juges d'ordonner une expertise".

⁶⁶⁸Non publiées mais mentionnées par J. P. Gilli dans "Les opérations d'urbanisme inachevées à l'expiration de la concession", *RFDA* 89 p. 663.

Cette jurisprudence du Conseil d'Etat ne peut donc être considérée comme apportant une solution définitive au problème, d'autant plus que les juges de l'ordre judiciaire adoptent une position différente, qui recueille davantage que celle du Conseil d'Etat l'assentiment de la doctrine.

B. La jurisprudence judiciaire

L'une des premières opérations dont la liquidation ait fait l'objet d'un contentieux a été portée devant les tribunaux judiciaires. La Société d'économie mixte pour l'équipement et l'aménagement de la région parisienne (S.E.M.E.A.S.O.) avait été mise en liquidation judiciaire alors que des opérations dont elle était concessionnaire n'étaient pas achevées. Les créanciers de la société réclamaient le paiement de leurs créances par la vente des actifs immobiliers de la société, tandis que les communes concédantes estimaient dans l'ensemble que les opérations concédées leur faisaient retour en totalité, actif et passif. Il leur fut donné raison : le tribunal de commerce de Versailles⁶⁶⁹, approuvé par la Cour d'appel de Paris⁶⁷⁰, accepta que le juge-commissaire ait autorisé le syndic à la liquidation à rétrocéder les opérations aux communes.

Dans le même sens, la cour d'appel de Versailles, à propos d'un litige relatif à l'indemnisation d'un bien exproprié par la même société d'économie mixte, a considéré que la commune concédante se trouvait "réintégrée du fait de la résiliation du contrat de concession dans les droits et obligations qu'elle avait concédés à la S.E.M.E.A.S.O."⁶⁷¹

La doctrine⁶⁷² approuve cette solution qu'elle considère comme plus orthodoxe au regard du droit des concessions et plus cohérente que celle du Conseil d'Etat. Les tribunaux de l'ordre judiciaire font en effet une application normale du droit commun des concessions, selon lequel le concédant se trouve subrogé dans l'ensemble des droits et obligations du concessionnaire si l'opération n'est pas achevée. Et si ce principe ne vaut que pour autant qu'il

⁶⁶⁹Trib. com. Versailles 19 mai 1982, *Sté les Paysagistes de France c/ S.E.M.E.A.S.O., Cnes de Sannois et de Saint-Ouen-l'Aumône ; Epx. Belheur c/ S.E.M.E.A.S.O. et Cne de Taverny*, cité par J. P. Gilli dans "Les opérations d'urbanisme inachevées à l'expiration de la concession", *RFDA* 89 p. 663.

⁶⁷⁰Req. n° J. 12638 et K. 5442 ; n° J. 13752.

⁶⁷¹CA Versailles 1re ch. 26 mai 1986, *Cne de Boulogne-Billancourt c/ Mme Chapron*, req. n° 8141/84.

⁶⁷²J. P. Gilli, précité.

n'est pas écarté par la volonté des parties, il semble qu'il ne l'était pas dans l'affaire SAMBOE jugée par le Conseil d'Etat le 18 mai 1988.

Plusieurs arguments militent en faveur du retour global de l'opération au concédant selon le professeur Gilli. Lorsqu'il acquiert les terrains, le concessionnaire agit au nom du concédant puisqu'il utilise généralement ses moyens financiers et les procédés de puissance publique que celui-ci lui délègue. Il n'assume pas les risques financiers⁶⁷³ et en vertu de la jurisprudence, les travaux d'aménagement peuvent être, à certaines conditions, effectués par le concessionnaire au nom et pour le compte du concédant. Or, jusqu'à la revente des terrains, les règles normales du mandat et de la concession, dont cette situation relève, commandent que le concédant reprenne l'opération. En outre, si les terrains figurent au cadastre au nom du concessionnaire, celui-ci n'a pas vocation à les garder et la même situation se retrouve dans les concessions de service public, sans faire obstacle au retour des installations du service. Surtout, faute de retour de l'opération au concédant, si la société concessionnaire est en liquidation, la totalité de ses actifs, relevant de toutes les opérations qu'elle menait, sont fondues dans un seul ensemble, gage des créanciers, de telle sorte qu'une commune pourrait devoir supporter une partie du déficit de l'opération d'une autre commune et alors que les terrains éventuellement expropriés ne l'ont pas été pour devenir le gage des créanciers.

La solution de la jurisprudence judiciaire serait donc plus conforme au droit des concessions que celle du Conseil d'Etat. On peut toutefois émettre une réserve sur l'argument tiré de l'existence d'un mandat : on a vu que le juge était réticent à l'admettre dans les relations entre concédant et concessionnaire d'aménagement. Le problème n'a en tout état de cause pas encore été résolu dans la jurisprudence relative aux ZAC.

§ 3 Le contentieux de la responsabilité contractuelle

Ce contentieux, qui ressortit à compétence de la juridiction administrative en raison du caractère administratif du contrat d'aménagement - lequel tient au fait que ces conventions confient à l'aménageur la réalisation de travaux publics⁶⁷⁴ (sur la qualification de travaux publics, voir ci-après Section 2, § 1, B.) - est peu nourri. Très peu de litiges nés de l'inexécution d'une obligation contractuelle par l'une ou l'autre des parties au contrat

⁶⁷³Originellement en vertu du cahier des charges types de 1977 (article 22).

d'aménagement parviennent à notre connaissance. L'une des raisons pourrait en être que le contentieux des participations (v. Chapitre 2, § 1 ci-après), qui a commencé récemment à se développer, cristallise les difficultés entre les collectivités publiques et les aménageurs.

En outre, la responsabilité de la collectivité publique du fait d'une inexécution de ses obligations au titre d'un contrat d'aménagement est rarement retenue par le juge administratif, tant les conditions de cette responsabilité sont difficiles à réunir. Ainsi, le préjudice invoqué se rattache souvent à une période au cours de laquelle le fondement contractuel de la responsabilité ne pouvait être invoqué. Il faut en effet que le contrat soit exécutoire, ce qui conduit à écarter la responsabilité contractuelle de l'administration lorsque la convention n'est jamais entrée en vigueur du fait de la défaillance d'une condition suspensive ou, avant la décentralisation, de l'absence d'approbation par l'autorité de tutelle (le préfet)⁶⁷⁵, de l'annulation⁶⁷⁶ ou du retrait⁶⁷⁷ de l'arrêté d'approbation. Ces décisions signifient a contrario que dès lors que la convention est devenue exécutoire et qu'il n'a pas été mis fin aux liens contractuels, la collectivité publique peut engager sa responsabilité contractuelle à l'égard de l'aménageur lorsque qu'elle commet une faute résultant d'un manquement à une obligation contractuelle ou s'abstient de réaliser la ZAC prévue, modifie le contenu du contrat (ce qui peut résulter de la modification des actes unilatéraux relatifs à la ZAC) ou encore y met fin de manière anticipée. C'est en effet seulement faute de caractère exécutoire de la convention, dont l'aménageur ne pouvait de ce fait utilement invoquer les stipulations, que la demande d'indemnisation du cocontractant fut rejetée dans la jurisprudence mentionnée. En effet, même si la décision de modifier ou de résilier unilatéralement le contrat d'aménagement est motivée par des considérations d'intérêt général, l'administration doit indemniser son cocontractant. Il en va de même en cas d'application de la théorie du "fait du prince", lequel consiste en la modification du projet - impliquant la modification de la convention - décidée par la collectivité publique en sa qualité d'autorité compétente pour modifier le périmètre de l'opération ou le PAZ. Mais aucune des décisions dont nous avons connaissance ne fait de référence explicite à cette théorie, ou, de façon plus générale, impose une indemnisation du

⁶⁷⁴CAA Nantes 24 juin 1992, SCI Les Hauts de Saint- Michel, req. 89 NT 00564.

⁶⁷⁵CE 28 novembre 1986, SCI du Domaine de la Seigneurie, *RDI* 87 p.218.

⁶⁷⁶CE 15 avril 1992, SCI Vallières, p.182, *Quot. jur.* 9/02/93 p.2, *PA* 02/02/96 p. 13, note Martin-Genier.

⁶⁷⁷CE 30 novembre 1994, SCI Palaiseau-Villebon, Lex.66.536, 66.537, *Droit et Patrimoine* n°26/95 n°60.

préjudice sur le fondement de la responsabilité contractuelle. Les aménageurs invoquent plus souvent la responsabilité extracontractuelle de l'administration (v. Chapitre 3).

S'agissant du contentieux de la responsabilité de l'aménageur à l'égard de la personne publique, on sait qu'une commune a qualité pour demander l'indemnisation des préjudices résultant des fautes commises par le concessionnaire d'une ZAC⁶⁷⁸. Sur le principe de la responsabilité contractuelle, la cour administrative d'appel de Bordeaux a retenu celle d'un concessionnaire d'aménagement de ZAC à l'égard de son concédant - un syndicat intercommunal, pour des désordres affectant un ouvrage de raccordement⁶⁷⁹.

On constate ainsi que le contentieux des contrats entre les personnes publiques et les aménageurs soulève des problèmes demeurés sans solution définitive (tels que celui de la nature du contrat d'aménagement ou des opérations inachevées à l'expiration de la concession), ou sans solution satisfaisante pour l'une des parties (comme la responsabilité contractuelle de la collectivité publique à l'égard de l'aménageur), pour autant du moins que le faible nombre de décisions permette d'en juger. Les contrats que l'aménageur conclut lui-même, à son tour, pour la réalisation de la ZAC et les cessions des terrains aménagés, nourrissent un contentieux plus abondant.

Section 2 Le contentieux des contrats entre l'aménageur et les tiers

Le contentieux des contrats entre l'aménageur de ZAC et les tiers se rapporte tant aux contrats relatifs à la réalisation des ZAC qu'aux cessions des terrains aménagés aux constructeurs.

§ 1 Le contentieux des contrats relatifs à la réalisation des ZAC

La principale question posée dans ce contentieux concerne la nature administrative ou privée des contrats passés avec les tiers par l'aménageur pour la réalisation des ZAC, qui commande

⁶⁷⁸CE 1er mars 1985, Sté d'équipement du département du Maine-et-Loir, n° 41570, cité dans le Code de l'urbanisme Dalloz dans l'annotation n° 5 sous l'article R. 311-4.

⁶⁷⁹CAA Bordeaux, 6 juillet 1998, Syndicat intercommunal de Chateauroux-Deols-Montierchaume, Lex. 95BX00137.

la compétence des juridictions administratives ou judiciaires, ainsi que la nature de la responsabilité encourue. Le problème se pose essentiellement pour les contrats de garantie et de travaux. Le contentieux des contrats ayant d'autres objets, pour la réalisation de l'étude d'impact par exemple, ne présente pas une importance significative⁶⁸⁰.

A. Les litiges relatifs aux garanties

Ces litiges, qui relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires, naissent des difficultés de mise en œuvre des garanties consenties pour les besoins du financement des opérations de ZAC.

1) La compétence juridictionnelle

La question de la compétence juridictionnelle s'est posée pour les prêts bancaires consentis aux SEM d'aménagement, dont le remboursement est parfois garanti par des cautions fournies par les communes. Ainsi, dans une espèce jugée par le Tribunal des Conflits en 1996⁶⁸¹, un conflit entre une banque, qui avait consenti un prêt à une SEM d'aménagement de ZAC, et une ville, caution du remboursement de l'emprunt, avait été porté devant le juge judiciaire, et la cour d'appel de Nîmes avait écarté le déclinatoire de compétence du préfet pour statuer au fond. Le préfet éleva alors le conflit mais le Tribunal des Conflits annula l'arrêté préfectoral, et déclara nul et non avenu l'arrêt de cour d'appel en ce qu'il avait statué au fond du litige. En effet, le contrat de cautionnement litigieux n'était pas l'accessoire d'un contrat de prêt de caractère administratif, n'avait pas pour objet l'exécution d'une mission de service public et ne comportait aucune clause exorbitante du droit commun. Il constituait par conséquent un contrat de droit privé dont les difficultés d'exécution ressortissaient à la compétence des tribunaux judiciaires, sous réserve d'une question préjudicielle relative à la validité des actes administratifs ayant précédé la signature.

Cette décision s'inscrit dans la ligne d'une jurisprudence bien établie du Tribunal des Conflits, aux termes de laquelle les litiges liés à l'exécution d'un contrat de garantie ou de caution passé

⁶⁸⁰Sur le contentieux potentiel, de nature contractuelle, concernant l'étude d'impact, voir Jean Courrech, *Zones d'aménagement concerté*, Delmas 1997, p. 77.

par une collectivité locale, dès lors qu'il n'est pas l'accessoire d'un contrat de prêt à caractère administratif, qu'il n'a pas pour objet l'exécution d'une mission de service public ou qu'il ne comporte aucune clause exorbitante du droit commun, relèvent de la compétence du juge judiciaire⁶⁸². Mais comme il est très rare qu'un prêt constitue par lui-même un contrat administratif, la théorie de l'accessoire ne peut jouer qu'exceptionnellement pour les garanties des emprunts. La présence de clauses exorbitantes du droit commun n'est jamais non plus reconnue par le juge administratif. Par conséquent, l'extrême rareté de l'un de ces trois éléments requis par le Tribunal des Conflits conduit à une déclaration d'incompétence du juge administratif⁶⁸³, alors que le juge judiciaire se voit doté d'une compétence de principe, du moins pour les litiges relatifs à l'exécution des contrats. Le juge administratif demeure compétent pour connaître des litiges autres que contractuels, notamment, comme le souligne la décision du Tribunal des Conflits susmentionnée, en ce qui concerne la validité des actes administratifs ayant précédé la signature, par la voie de la question préjudicielle⁶⁸⁴. L'intervention éventuelle des juges de différents ordres entraîne un risque de divergences d'appréciation des actes administratifs préalables au contrat de garantie, en particulier en ce qui concerne la compétence de son signataire.

2) La mise en jeu de la garantie

En cas de défaillance de l'aménageur dans le remboursement de son emprunt, la commune appelée en garantie par la banque peut refuser de s'exécuter en usant de manœuvres dilatoires, susceptibles de créer un litige. Le juge se montre réticent à admettre l'efficacité de ces moyens dilatoires. Ainsi la cour d'appel de Nîmes⁶⁸⁵ a-t-elle considéré que l'absence de la mention manuscrite prévue par l'article 1326 du Code civil est inopérante, car elle ne constitue pas une

⁶⁸¹TC 9 décembre 1996, Préfet du Gard, *AJDA* 20/05/97 p. 477, obs. F. Chauvel. Cass. Civ. 1ère 25 mars 1997, *RJDA* 1997 n° 934.

⁶⁸²TC 16 mai 1983, Sté Crédit immobilier de la Lozère c/ Cne de Montrodât p. 650 ; 12 janvier 1987, ville d'Eaubonne, p. 640.

⁶⁸³CE 6 décembre 1989, CALIF c/ Cne de Torcy, *AJDA* 1990 p. 485 ; 29 décembre 1995, SA Natio-Energie p. 687.

⁶⁸⁴Pour que puisse être invoquée devant le juge judiciaire non répressif l'exception tirée de la question préjudicielle relative à la portée de la délibération sur l'octroi de la garantie, le litige doit impliquer l'interprétation d'un acte administratif obscur ou imprécis et les parties doivent soulever l'exception devant le juge du fond indépendamment de l'exception d'incompétence (faute de quoi le juge judiciaire pourrait retenir sa compétence et statuer sur le contentieux contractuel alors que l'objet de la garantie est illégal).

⁶⁸⁵CA Nîmes 6 septembre 1994, ville de Nîmes, cité par J.-P. Meng et S. Pérignon, "Les ZAC en panne : quelles solutions ?", Editions du CRIDON, Collection Conférences.

condition de validité de la garantie. En effet, il s'agit de simples règles de preuve qui ont pour finalité la protection de la caution et l'omission de ces mentions n'affecte pas son obligation elle-même. Tel était le cas en l'espèce, dès lors que les actes critiqués, bien qu'ils ne portaient pas la mention manuscrite des sommes cautionnées, exprimait de manière explicite et non équivoque la conscience détenue par la ville de Nîmes de la valeur de son engagement : elle avait une parfaite connaissance de ses obligations du fait de sa qualité de concédante et des énonciations du contrat de concession. La jurisprudence civile et commerciale tient en effet compte de la qualité, des fonctions et des connaissances de la caution, de ses relations avec le créancier et le débiteur ainsi que des caractéristiques de la dette⁶⁸⁶.

L'invocation par la ville de Nîmes des manquements de la banque à son devoir de conseil ou au contrôle de l'emploi des fonds n'a pas été plus utile. La ville est nécessairement, dans le cadre d'une ZAC, à l'origine de l'opération que le prêt garanti a pour objet de financer et le bilan financier prévisionnel de l'opération ayant été joint, pour information, au dossier de réalisation de la ZAC, la commune était en mesure d'apprécier les risques encourus. Le moyen relatif à l'emploi des fonds prêtés n'était pas plus opérant : la collectivité garante, en sa qualité de concédante et, souvent, d'administrateur de la SEM, dispose des moyens de contrôle les plus étendus.

B. La responsabilité des dommages résultant des travaux

Comme nous l'avons vu plus haut, il arrive que les marchés de travaux conclus par l'aménageur soient réputés l'avoir été pour le compte de la personne publique et aient de ce fait un caractère administratif. La responsabilité des dommages résultant de ces travaux obéit à d'autres règles. Quelle que soit la nature du contrat de travaux (et donc même s'il s'agit d'un contrat de droit privé), cette responsabilité relève de la compétence administrative dans l'hypothèse où les dommages se rattachent à l'exécution de travaux publics. Cette solution, qui résulte de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, a été affirmée par le Conseil d'Etat à propos des ZAC dès 1977⁶⁸⁷.

Dans cette affaire, une commune avait confié par convention à une société l'aménagement et l'équipement d'une ZAC, la société prenant intégralement à sa charge la réalisation et le financement des travaux nécessaires à la consolidation et au remblaiement de carrières sous

⁶⁸⁶Cass. Com. 15 novembre 1988, D. 90.3, note Ancel. ; Civ. 1ère 9 avril 1991, Bull. civ. I n° 134.

les terrains nécessaires aux équipements de superstructure. La société d'aménagement confia ces travaux à une autre société et au cours de ceux-ci une infiltration pollua un puits d'alimentation en eau. Le Conseil d'Etat indiqua que ces travaux avaient eu pour objet de rendre constructibles des terrains destinés à recevoir des équipements publics dont la commune serait maître d'ouvrage et considéra que dans ces conditions, quelle que soit la nature du contrat conclu entre l'aménageur et la société qui avait réalisé les travaux de consolidation et de remblaiement, ces travaux avaient le caractère de travaux publics. Ces dommages se rattachant à l'exécution de travaux publics, la responsabilité qui en découlait était administrative. Cette jurisprudence semble conforme à la solution générale du droit des travaux publics, qui considère qu'un travail immobilier exécuté pour le compte d'une personne publique est un travail public dès lors qu'il est exécuté dans un but d'utilité générale⁶⁸⁸. En l'espèce, dès lors que la ville était maître d'ouvrage des équipements publics à construire, on peut estimer que le travail portait sur un terrain lui appartenant ou devait aboutir à la construction d'ouvrages qui seraient sa propriété. La condition de l'exécution du travail pour le compte d'une personne publique devait par conséquent être remplie. Le critère de l'exécution dans un but d'utilité générale semblait également respecté, du fait de la présence des équipements publics.

La Cour de cassation semble ajouter un critère supplémentaire pour admettre la qualification de travaux publics, l'occupation du domaine public ou l'incorporation des ouvrages au domaine public. Sans doute s'agit-il d'une référence implicite au décret-loi du 17 juin 1938 qui attribue à la juridiction administrative "les litiges relatifs aux contrats comportant occupation du domaine public, quelles que soient leur forme et leur dénomination"⁶⁸⁹.

La Cour de cassation utilisa ce critère à propos d'une Z.U.P. dans un arrêt ancien. Il n'était, comme nous l'avons vu, pas requis par le Conseil d'Etat. Sans doute fut-il mentionné pour renforcer l'idée que les travaux avaient été exécutés pour le compte d'une personne publique. Ainsi, pour différents motifs, dont l'incorporation des ouvrages au domaine public, la troisième chambre civile⁶⁹⁰ a-t-elle jugé que les juridictions de l'ordre judiciaire n'étaient pas

⁶⁸⁷CE 30 mars 1977, Sté d'aménagement du quartier des Juilliottes, *DA* 1977 n°210.

⁶⁸⁸CE 10 juin 1921, Cne de Monségur p. 573, *D.* 1922.2.36 concl. Corneille. V. R. Chapus, *Droit administratif général*, II, 10e édition n° 668.

⁶⁸⁹Code du domaine de l'Etat, art. L. 84.

⁶⁹⁰Cass. civ. 3e, 21 février 1978, Union des Assurances de Paris (UAP) c/ SA Cartoux André et Cie, *Bull. civ.* n° 92, p. 71.

compétentes pour connaître des recours dirigés contre une SEM d'aménagement et ses entrepreneurs du fait de désordres dans des canalisations de chauffage. En effet, la SEM avait pour mission d'acquérir les terrains, de les libérer de leurs occupants, de rétrocéder aux sociétés civiles immobilières les surfaces nécessaires et de procéder à tous les travaux de voies et réseaux divers pour le compte de la municipalité, laquelle avait contrôlé les travaux, reçu les ouvrages et les avait intégrés à son domaine public. Le juge judiciaire en a déduit que ces travaux, accomplis pour le compte de la ville et incorporés à son domaine public, avaient le caractère de travaux publics et que les dommages qu'ils avaient pu occasionner relevaient de la compétence administrative.

Plus récemment mais de la même manière, la première chambre civile de la Cour de cassation s'est fondée sur la notion de domaine public pour admettre la compétence des juridictions administratives⁶⁹¹. Dans cette affaire, une cour d'appel s'était déclarée incompétente pour connaître d'un litige opposant une commune et un entrepreneur chargé d'effectuer pour le compte de celle-ci des travaux de terrassement, au motif que les travaux constituant l'objet principal du contrat étaient réalisés dans le cadre d'une ZAC et avaient ainsi le caractère de travaux publics. Si l'on se réfère à l'arrêt susmentionné rendu par le Conseil d'Etat en 1977, le fait que les travaux étaient effectués pour le compte de la commune et visaient un but d'intérêt général devait suffire à leur conférer le caractère de travaux publics. Mais la cour d'appel avait également retenu que la compétence des juridictions administratives résultait, en l'espèce, de l'occupation d'une carrière qui dépendait du domaine public. Ce motif, implicitement conforme au décret-loi du 17 juin 1938 pouvait sembler superflu et la Cour de cassation a semblé reconnaître elle-même que l'occupation du domaine public n'était pas une condition nécessaire en l'espèce : elle rejeta le pourvoi de l'entrepreneur au motif que son moyen qui s'attaquait à des motifs surabondants, était inopérant. Cela pouvait être une reconnaissance implicite du fait que le caractère de travaux publics suffisait à entraîner la compétence administrative.

Les litiges relatifs aux dommages résultant des travaux de réalisation des ZAC paraissent peu nombreux (du moins le nombre de décisions publiées auxquelles ils donnent lieu est faible). Il semble que les cessions de terrains donnent lieu à une jurisprudence un peu plus abondante.

⁶⁹¹Cass. civ. 1ère, 4 février 1992, M. c/ Cne du François, Lex. 90-14.399.

§ 2 Les aspects contentieux des cessions de terrains

Le contentieux des cessions de terrains aménagés dans le cadre des ZAC fait apparaître les incidences qu'a sur les ventes la situation des terrains en ZAC. Il se rapporte également aux modalités de la cession, et à la responsabilité du vendeur⁶⁹².

A. Les conséquences sur les ventes de la situation des terrains en ZAC

Le fait que les terrains soient inclus dans le périmètre d'une ZAC a des implications sur la réalisation de leur vente, incidences dont témoignent les litiges. La décision de cession de terrains à une société d'aménagement peut légalement intervenir alors que le PAZ n'est pas approuvé, que la convention d'aménagement n'est pas signée, et que la société n'est pas inscrite au registre du commerce⁶⁹³. Mais une telle cession de terrain est souvent assortie de conditions relatives à la création ou la réalisation d'une ZAC, à laquelle la vente définitive est subordonnée. Par ailleurs, la connaissance par l'acquéreur des sujétions liées à la situation du bien dans une ZAC est prise en compte par le juge.

1) Les ventes conditionnelles

Les ventes soumises à condition font l'objet de litiges dont les juridictions de l'ordre judiciaire ont à connaître. Celles-ci font une interprétation très "littérale" des conditions suspensives ou résolutoires relatives aux ZAC ou aux autorisations de construire dans les ZAC, et entendent de façon stricte l'exécution ou non par les cocontractants de leurs obligations en la matière.

a) Les conditions suspensives relatives à la ZAC elle-même

Lorsqu'une condition suspensive tenant à la création d'une ZAC "à la charge de l'acquéreur" est prévue dans une promesse de vente et que cette condition n'a pas été réalisée dans le délai maximum fixé, la nullité est encourue en l'absence de cet élément essentiel de l'accord. Pour

⁶⁹²V. Sylvain Pérignon, "Les cessions de terrains par l'aménageur d'une ZAC", *Rép. Defrénois* 1988 n°34225 et 34253.

s'y opposer, l'acquéreur ne peut faire utilement valoir que la condition suspensive pouvait être considérée comme introduite dans son intérêt exclusif ni qu'il y avait renoncé avant l'expiration de son délai de réalisation⁶⁹⁴.

Mais déterminer si la condition est réalisée ou non représente une difficulté en soi : ainsi, lorsqu'une vente de terrains est conclue sous les conditions suspensives de l'obtention "d'un arrêté de ZAC" et de permis de construire, et que des délais étaient prévus à peine de nullité de la convention pour le dépôt par l'acquéreur des dossiers destinés à la délivrance de ces actes, quels éléments permettent de considérer que la condition est réalisée ? Dans une espèce correspondant à cette hypothèse et jugée par la Cour de cassation⁶⁹⁵, l'acquéreur soutenait que la vente était parfaite et avait assigné ses vendeurs en réitération forcée de la vente par acte authentique. La cour d'appel ayant au contraire constaté la nullité de la vente, l'acquéreur forma un pourvoi en invoquant des moyens que la Cour de cassation a rejetés. Selon ces moyens, seule l'une des personnes publiques énumérées par la loi disposait de la possibilité d'entamer une procédure de création de ZAC par le dépôt d'un dossier de création entre les mains du préfet, de telle sorte que l'obligation faite à peine de "nullité", dans le contrat de vente d'un bien immobilier, à l'acquéreur, personne privée, de déposer dans un certain délai un dossier de "création-réalisation", ne pouvait s'entendre que de l'obligation de solliciter d'une personne publique par la présentation d'un projet, la constitution d'un dossier de création de ZAC destiné à être soumis à l'autorité administrative compétente. Le moyen invoqué à l'appui du pourvoi en concluait, à juste titre selon nous, qu'en décidant, après avoir relevé que l'acquéreur avait déposé auprès de la municipalité un dossier de "présentation", que cette société n'avait pas rempli l'obligation lui incombant à peine de "nullité" de la vente, d'effectuer "le dépôt du dossier de création-réalisation", la cour d'appel avait violé les articles 1134⁶⁹⁶ et 1168⁶⁹⁷ du Code civil et R. 311-3⁶⁹⁸ du Code de l'urbanisme.

⁶⁹³CE 4 mars 1996, Richez, cité dans le *Code de l'urbanisme commenté* par F. Bouyssou et J. Hugot, Litec 1998, p. 753.

⁶⁹⁴Cass. civ. 3e, 18 février 1987, Lex. n° 85-13.171.

⁶⁹⁵Cass. civ. 3e, 7 juillet 1993, Lex. n° 91-2.166.

⁶⁹⁶"Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites.

Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise.

Elles doivent être exécutées de bonne foi."

⁶⁹⁷"L'obligation est conditionnelle lorsqu'on la fait dépendre d'un événement futur et incertain, soit en la suspendant jusqu'à ce que l'événement arrive, soit en la résiliant, selon que l'événement arrivera ou n'arrivera pas".

Ces moyens semblaient conformes au droit des ZAC, car c'est la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone (et non l'aménageur) qui, en vertu de l'article R. 311-3, constitue un dossier de création, même si en pratique l'aménageur lui soumet lui-même un projet. La Cour de cassation a pourtant approuvé la cour d'appel : celle-ci avait souverainement retenu que le simple dossier de présentation du projet, déposé par l'acquéreur, ne correspondait pas au dossier de "création-réalisation" de la ZAC, expressément prévu par les accords, et en avait déduit, à bon droit, qu'en l'absence de dépôt du dossier exigé par la convention dans le délai convenu, la condition suspensive ne s'était pas réalisée. Par conséquent, si le raisonnement tenu par la cour d'appel était, comme le montrait le pourvoi, sujet à la critique au regard du droit des ZAC, il relevait d'une appréciation souveraine des juges du fond, portant sur l'interprétation du contrat, laquelle ne pouvait être censurée par la Cour de cassation. Seule la qualification des faits, en l'espèce la qualification du "dossier" déposé par l'acquéreur, était susceptible de contrôle. C'était sans doute la rédaction du contrat de vente qui était incorrecte, évoquant un dossier de "création-réalisation" dont le dépôt incombait à l'acquéreur.

L'absence ou l'annulation de l'acte créant une ZAC peut faire obstacle à la vente lorsque celle-ci est subordonnée à la création d'une ZAC. La promesse de vente ne peut alors valoir vente eu égard à la défaillance de la condition qui a entraîné la caducité de la convention⁶⁹⁹. La création de la ZAC peut même être une condition implicite : dans une espèce jugée par la Cour de cassation, un pacte de préférence portant sur des terrains contenus dans le périmètre d'une ZAC et pour lesquels un permis de construire avait été délivré stipulait que le vendeur s'engageait, pour le cas où il céderait ses droits de construire, à proposer l'acquisition desdits droits à une société. L'arrêté de création de la ZAC a été annulé, puis une promesse de vente a été consentie à une autre société, et le bénéficiaire du pacte a réclamé des dommages-intérêts au vendeur. Mais les droits de construire trouvant leur fondement dans l'acte de création de la ZAC et le permis de construire, et le pacte de préférence ayant été consenti en considération de ces décisions, l'annulation de ces actes avait entraîné l'annulation des droits de construire faisant l'objet du pacte. Son bénéficiaire devait donc être débouté⁷⁰⁰.

⁶⁹⁸"La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de création, approuvé sauf lorsqu'il s'agit de l'Etat, par son organe délibérant, et l'adresse au maire de la commune concernée ainsi que, lorsque la création de la zone relève de sa compétence, au préfet du département."

⁶⁹⁹Cass. Civ. 3e 7 octobre 1997, Sté Gerub, Lex. n° 1447.

⁷⁰⁰Cass. Civ. 3e 23 avril 1997, SPIF, Lex. n° 671.

Le contentieux des ZAC témoigne ainsi des difficultés liées à la réalisation des conditions suspensives relatives à la ZAC elle-même. Des problèmes similaires existent quant à l'obtention des autorisations de construire ou de démolir dans le périmètre des ZAC.

b) Les conditions relatives à l'obtention des autorisations

Lorsque la vente est soumise à la délivrance d'autorisations de construire nécessitant la création d'une ZAC, un contentieux existe quant à la réalisation de cette condition.

Ainsi, il est arrivé qu'un ensemble immobilier soit vendu sous la condition résolutoire de la non-obtention par l'acquéreur de permis de construire et de démolir avant une date donnée, cette date limite étant reportée en cas de recours à une ZAC⁷⁰¹. Le vendeur assigna l'acquéreur en paiement du solde du prix, mais celui-ci invoqua le jeu de la clause résolutoire, et la cour d'appel constata la résolution de la vente, alors que les permis de démolir et de construire n'avaient même pas été demandés par l'acquéreur. Le vendeur invoqua l'article 1178 du Code civil⁷⁰² pour reprocher à l'arrêt d'appel de ne pas avoir recherché si le dépôt rapide par l'acquéreur qui en avait la charge, d'un dossier de permis de construire et de démolir, n'aurait pas contraint l'administration à prendre parti avant la date limite prévue. Mais la Cour de cassation rejeta le pourvoi : ayant souverainement retenu qu'il ne pouvait être reproché à l'acquéreur de ne pas avoir déposé les demandes de permis administratifs avant l'expiration du délai conventionnel, dès lors qu'un tel dépôt ne pouvait que se heurter à un refus de l'administration, les terrains étant en zone non constructible et la procédure de classement en ZAC étant préalable aux demandes et autorisations de construire et démolir, la cour d'appel avait par ces seuls motifs légalement justifié sa décision.

Une fois de plus, la rédaction des conditions suspensives dans les contrats de vente est sujette à diverses interprétations : la non-obtention des autorisations pourrait signifier un refus explicite de la part de l'administration, alors qu'en l'espèce la Cour de cassation l'a interprétée comme correspondant à l'absence de création d'une ZAC. Cela peut sembler logique en

⁷⁰¹Cass. civ. 3e, 28 janvier 1987, M. Barbeau c/ IMMOBTP, Lex. 85-10.147.

⁷⁰²"La condition est réputée accomplie lorsque c'est le débiteur, obligé sous cette condition, qui en a empêché l'accomplissement."

l'espèce, puisque les terrains étaient inconstructibles, mais correspond à une interprétation extensive de la condition.

La condition relative à la délivrance ou à la non-obtention des autorisations peut à l'inverse être interprétée restrictivement par le juge, auquel cas l'absence d'intervention de l'acte de création de ZAC ne permet pas à un cocontractant de se délier de ses obligations au titre d'une promesse de vente. Si une telle promesse est conclue sous une condition suspensive prévoyant la fourniture par le vendeur, dans un délai donné, du dossier de demande de permis de construire qui serait déposé par l'acquéreur, mais que la condition défaille, le vendeur peut être condamné à verser des dommages et intérêts à l'acquéreur, alors même que dans cette affaire le permis de construire n'aurait pu être obtenu dans le délai requis, puisque l'arrêté de création de la ZAC n'était intervenu qu'après son expiration⁷⁰³. Ce n'était donc pas par le retard du vendeur que la condition relative à la délivrance du permis de construire avait défaille (puisque'il n'aurait de toutes façons pas pu être délivré à temps), mais le juge judiciaire ne s'est attaché qu'au fait que le vendeur n'avait pas exécuté ses obligations, sans tenir compte des contraintes propres à la procédure de ZAC.

2) La connaissance par l'acquéreur de la situation des terrains en ZAC

Le juge se montre assez sévère dans son appréciation de la connaissance par l'acquéreur de la situation du terrain en ZAC et de ses conséquences : ainsi, en insérant lui-même dans le contrat de vente la condition suspensive relative à la possibilité d'exercer l'activité demandée dans le local objet de la vente, un acquéreur avait montré qu'il était informé de l'existence des restrictions d'activités propres à la ZAC⁷⁰⁴.

Même si elle ne constitue pas une condition à laquelle est soumise la réalisation d'une vente, la création d'une ZAC, si elle est abandonnée, peut y faire obstacle. L'acquéreur peut-il s'en plaindre ? Si un terrain situé dans une ZAC est vendu sous condition suspensive, mais qu'il ne peut être donné suite au projet (en raison de l'opposition de la commune par exemple), la perfection de la vente ne peut être constatée. Il arrive toutefois que l'acquéreur prétende donner force exécutoire à l'acte notarié. Mais même si dans le projet d'acte de vente notarié,

⁷⁰³Cass. civ. 3e, 30 mars 1989, Sté OGIC c/ Sté d'HLM Coopération et Famille, Lex. n° 88-10.144.

l'acquéreur figurait sur la liste des bénéficiaires de cession arrêtée par la commune, il ne lui est pas donné raison⁷⁰⁵. Le juge judiciaire considère dans cette hypothèse que l'acquéreur n'ignorait pas les conditions particulières de la vente, portant sur un terrain situé dans une ZAC, à laquelle il était fait référence dans le début de l'acte notarié, et que le vendeur ne lui avait pas laissé croire, à tort, qu'il disposait des autorisations nécessaires à la réalisation de la vente. Il n'était donc pas démontré que le vendeur avait pu légitimement provoquer dans l'esprit des dirigeants de l'acquéreur l'impression que la vente avait été réellement conclue.

Cette solution semble inévitable sur le plan pratique : si le projet de ZAC est abandonné, il ne peut être vendu de terrain aménagé dans cette zone. Juridiquement, elle paraît plus discutable, dès lors que la seule condition suspensive (relative à l'obtention d'un prêt) dont était assortie la vente était réalisée et que l'acquéreur (du moins d'après le pourvoi) avait remis le montant du prix du terrain litigieux au vendeur qui l'avait accepté. Or l'article 1583 du Code civil dispose que la vente est parfaite entre les parties, et la propriété est acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur, dès qu'on est convenu de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas encore été livrée (ni même le prix payé). Sans doute eut-il paru plus logique de considérer la vente comme parfaite, mais d'estimer que l'obligation de délivrance à la charge du vendeur ne pouvait recevoir exécution, pour une cause étrangère tenant à l'abandon de la ZAC.

3) La création de la ZAC comme cause étrangère

La création d'une ZAC peut rendre impossible l'exécution d'une obligation, de telle sorte que la responsabilité du débiteur ne sera pas retenue.

La création d'une ZAC, au lieu du lotissement initialement prévu, peut constituer un fait du prince rendant impossible l'exécution d'une promesse de vente ; les bénéficiaires de la promesse de vente résolue ne peuvent par conséquent obtenir le paiement d'une indemnité⁷⁰⁶.

Cette solution relative à la vente est à rapprocher de celle applicable à d'autres types de contrat. Un projet de ZAC peut par exemple empêcher l'exécution d'un bail rural : sur des parcelles destinées à être urbanisées et acquises par l'Agence foncière et technique de la région

⁷⁰⁴Cass. civ. 3e, 15 juin 1994, M. Gavazzi c/ SCI Cheminées Languedociennes, Lex. n° 92-17.299.

⁷⁰⁵Cass. civ. 3e, 18 mai 1994, Sté Spéciale c/Sedre, Lex. 92-14.607.

⁷⁰⁶Cass. civ. 1ère, 19 juillet 1988, MM. Puig et Livertoux c/ SCET et SELCY, Lex. 86-19.123.

parisienne afin de réaliser une ZAC, le statut du fermage est inapplicable et le bénéfice d'un bail rural est refusé⁷⁰⁷.

B. Les conditions de la cession

Les deux principaux problèmes rencontrés en contentieux concernent le choix des bénéficiaires de la cession et le cahier des charges.

1) Le choix des bénéficiaires de la cession

Le Conseil d'Etat contrôle les raisons qui commandent le choix des cessionnaires fait par les communes. Ainsi, dans une affaire jugée en 1985⁷⁰⁸, le cahier des charges de la concession d'aménagement d'une ZAC conférait au conseil municipal le pouvoir d'arrêter, en qualité d'autorité concédante, la liste des bénéficiaires des cessions ou locations de terrains. Il en avait usé pour refuser l'agrément de sociétés comme acquéreurs d'un terrain qui avait donné lieu à un compromis de vente avec la société d'aménagement. La raison en était la décision du conseil municipal de retenir l'implantation d'une seule grande surface sur le territoire de la commune et de fixer son choix sur une autre société.

Le Conseil d'Etat indiqua que pour exercer son pouvoir d'arrêter les liste des bénéficiaires des cessions ou locations de terrains, le conseil municipal ne pouvait légalement se fonder sur des motifs étrangers à sa compétence. Or pour refuser l'agrément aux deux sociétés bénéficiant du compromis de vente, il s'était exclusivement fondé sur une comparaison de trois projets d'installation de magasins à grande surface, alors qu'une telle appréciation, qui entre dans le champ d'application de la loi Royer, ne relève pas du conseil municipal et ne pouvait légalement justifier le refus d'agrément opposé aux deux sociétés pour l'acquisition d'un terrain dans la ZAC.

⁷⁰⁷Cass. civ. 3e, 4 avril 1990, M. Sevin c/ Caisse des dépôts et consignations, *Bull. civ.* n° 96 p.52.

⁷⁰⁸CE 11 octobre 1985, Cne d'Héricourt, *DA* 85 n° 573.

2) Le contentieux du cahier des charges de cession

Le cahier des charges de cession de terrain suscite un contentieux limité mais complexe, en raison de la multitude de textes à combiner, en particulier à propos des cessions de terrains expropriés.

a) La cession des terrains expropriés

Un litige important relatif à la cession de terrains expropriés dans une ZAC a eu lieu dans le cadre de l'aménagement du secteur IV de Marne-la-Vallée en vue de la création d'Eurodisneyland. Les ventes de terrains par la "société-pivot" devaient être régies par un cahier des charges spécial annexé au décret n°87-191 du 24 mars 1987. Des requérants ont tenté de soutenir que ces ventes auraient dû être régies par un cahier des charges conforme au décret n° 55-216 du 3 février 1955. La question portait donc sur le point de savoir à quel texte devait être conforme le cahier des charges.

Le Code de l'expropriation prévoit dans son article L. 21-1 que les cessions de gré à gré sont possibles, à condition que le cessionnaire utilise aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de cession, les immeubles expropriés en vue de l'aménagement d'opérations (dans les ZAC notamment). Selon l'article L. 21-3, pour l'application de cette disposition, des cahiers des charges types approuvés par décret en Conseil d'Etat précisent les conditions selon lesquelles les cessions et concessions temporaires seront consenties et résolues. Dans un avis du 5 janvier 1988⁷⁰⁹, la section des travaux publics du Conseil d'Etat a indiqué que cette exigence de conformité à des cahiers des charges types n'a pas disparu en dépit de l'article 13-1 de la loi du 22 juillet 1982 (qui fait en principe des anciens cahiers des charges de simples modèles). Le décret du 5 juin 1970 avait approuvé une convention-type pour les ZAC, qui constituait un cahier des charges types au sens du Code de l'expropriation. Mais le problème était que le renvoi fait par l'article L. 21-4 aux clauses-types du décret du 3 février 1955 avait

⁷⁰⁹Avis n° 343303 : Les dispositions de la loi du 2 mars 1982, "si elles ont supprimé le caractère obligatoire des cahiers des charges types liés au régime antérieur de la tutelle exercée par l'Etat sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics, n'ont eu ni pour objet ni pour effet de dispenser ces collectivités et ces établissements publics de l'obligation de se conformer à l'ensemble des règles découlant des articles L. 21-1 et L. 21-3 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Dès lors, les cahiers des charges types édictés sur le fondement de l'article L. 21-3 précité continuent de s'imposer aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics."

été maintenu lors de la codification des textes relatifs à l'expropriation en 1977. Les clauses-types à utiliser étaient-elles celles du décret du 3 février 1955 ?

Le Conseil d'Etat, aux termes d'un arrêt "Martin" du 23 mars 1992¹⁰, affirma que l'article L. 21-4 du Code de l'expropriation, qui renvoie pour ces cahiers des charges aux clauses types du décret du 3 février 1955, avait un caractère provisoire jusqu'à la publication des cahiers des charges types applicables dans les ZAC. On sait donc depuis cet arrêt que dans le cas des ZAC et nonobstant "la lettre sans doute malheureuse de l'article L. 21-4 du Code de l'expropriation" (selon la formule du professeur P. Bon), les clauses-types ne sont pas celles prévues par le décret de 1955.

Cette solution reçoit l'approbation de Sylvain Pérignon, car l'article L. 21-3 autorise le pouvoir réglementaire à imposer des clauses types à insérer dans les cahiers des charges de cession de terrains expropriés pour l'aménagement du secteur IV de Marne-la-Vallée, clauses types annexés au décret susmentionné du 24 mars 1987. Quand un tel décret n'existe pas, Sylvain Pérignon considère qu'un doute subsiste quant à la nécessité de reprendre les clauses des cahiers des charges du décret du 3 février 1955 s'agissant des ZAC conventionnées (cette obligation ne faisant aucun doute s'agissant des ZAC concédées) : le décret du 5 juin 1970 ne pouvant plus être opposé aux collectivités locales, le décret du 3 février 1955 retrouverait toute sa portée, la lettre de l'article L. 21-4 du Code de l'expropriation plaidant en ce sens, alors que l'avis précité du Conseil d'Etat du 5 janvier 1988 peut laisser penser que la convention type d'aménagement approuvée par le décret du 5 juin 1970 resterait opposable aux collectivités territoriales en tant que prise sur le fondement de l'article L. 21-3 du Code de l'expropriation. L'arrêt Martin du 23 mars 1992 est trop concis et limité à une opération donnée pour apporter une réponse claire à cette question.

b) La valeur juridique du cahier des charges

Les différentes conditions qu'un cahier des charges de cession de terrains doit réunir pour être opposable aux demandeurs d'autorisations de construire ont donné lieu à quelques litiges aux enjeux importants, puisque la méconnaissance du CCCT, comme la violation du RAZ, peut entraîner la démolition. En effet, un PAZ peut exiger que les constructions soient conformes

au règlement d'aménagement de zone et au cahier des charges. Mais encore faut-il, a précisé le Conseil d'Etat, que le cahier des charges ait été approuvé par l'autorité compétente et ait fait l'objet d'une mesure de publicité, faute de quoi un moyen tiré de la méconnaissance de ses clauses est inopérant à l'encontre du permis attaqué⁷¹¹.

La détermination de la valeur respective du PAZ et du cahier des charges, et de leur rang l'un par rapport à l'autre, est délicate à déterminer. Selon le Conseil d'Etat, les dispositions du cahier des charges de cession ne sauraient primer les dispositions du plan d'aménagement de zone⁷¹². La jurisprudence judiciaire est moins nette, n'affirmant pas un tel principe général. La troisième chambre civile a ainsi été amenée à relever, dans une espèce donnée, que le cahier des charges complétait et précisait, s'il y avait lieu, des règles déterminées par le PAZ et qu'il ne définissait pas de prescriptions architecturales autres que celles fixées par le règlement de ce plan. Elle en a déduit que le PAZ avait une place prépondérante et que ses modifications s'étendaient de plein droit au cahier des charges. Aussi, dès lors que le PAZ n'interdisait plus l'emploi de certains matériaux, on ne pouvait soutenir que la méconnaissance de la clause d'un cahier des charges proscrivant la construction de vérandas dans ces matériaux permettait d'en obtenir la démolition. Il ne s'agissait toutefois que d'une solution d'espèce⁷¹³.

La Cour de cassation a également précisé dans la même affaire que contrairement au cahier des charges d'un lotissement, le cahier des charges d'une ZAC, régi par l'article R. 311-19 et non par les articles R. 315-3 et R. 315-9, présente un caractère réglementaire et non contractuel. Il n'y avait donc pas en l'espèce de violation de l'article 1134⁷¹⁴ du Code civil, relatif à la force exécutoire des conventions. Il est frappant de noter à ce sujet que dans ces différends, les requérants qui demandent la démolition de constructions édifiées dans des ZAC tendent à confondre le cahier des charges de cession de terrains dans les ZAC avec celui des lotissements, de façon à lui prêter un caractère contractuel et à en invoquer la violation sur le fondement de l'article 1134 du Code civil. Cela leur évite d'avoir à réunir les conditions d'application de l'action en responsabilité civile pour violation des règles d'urbanisme -

⁷¹⁰CE 23 mars 1992, Martin, *D.* 93 Somm. comm. p.373 note P. Bon, *Rép. Defrénois* 94 I, art. 35925 p.1330, note S. Pérignon.

⁷¹¹CE 31 mai 1995, ASL "Les Allées du Château de Montigny", *Lex.*107.617.

⁷¹²CE 31 mars 1989, Association pour la protection et l'amélioration du cadre de vie du secteur des 16 arpents c/ Cne de Verrières-le-Buisson, p. 1002.

⁷¹³Cass. civ. 3e, 30 juin 1993, Blanchard, *DA* 93 n° 482, *Bull.* n° 106.

notamment la preuve d'un préjudice personnel subi par le requérant et l'annulation du permis de construire ou son illégalité constatée par le juge, en application de l'article L. 480-13 du Code de l'urbanisme⁷¹⁵. Au contraire, le titulaire du permis de construire à intérêt à invoquer le caractère réglementaire du cahier des charges de cession de terrains, pour prétendre que ces conditions ne sont pas réunies. Ainsi, dans une espèce jugée par la Cour de cassation en 1994⁷¹⁶, les juges du fond avaient ordonné la démolition de constructions autorisées par des permis de construire, sans considérer qu'il était besoin de faire annuler ceux-ci au préalable, au motif que le cahier des charges de cession des terrains de la ZAC prohibait toute adjonction aux constructions existant à l'origine du lotissement et que le permis de construire ne pouvait autoriser la violation du cahier des charges. Le demandeur au pourvoi invoqua l'article L. 480-13 du Code de l'urbanisme pour faire valoir que les dispositions instituées dans un cahier des charges de cession des terrains d'une ZAC par l'autorité administrative ont un caractère réglementaire, dont la méconnaissance éventuelle ne peut donner lieu à démolition des constructions qui les enfreignent qu'en cas de préjudice subi par le voisin et après que le permis de construire délivré au défendeur a été annulé ou son illégalité prononcée par la juridiction administrative. Il considérait de plus que le cahier des charges ne prohibait pas la construction d'extensions futures. Mais la Cour de cassation rejeta le pourvoi du constructeur, car celui-ci avait en fait prétendu, devant la cour d'appel, que le cahier des charges de la ZAC constituait la base contractuelle des rapports entre propriétaires du lotissement, et n'était donc pas recevable à soutenir un moyen contraire devant la Cour de cassation en invoquant son caractère réglementaire. D'autre part, la cour d'appel avait procédé à une interprétation souveraine, exclusive de dénaturation, des termes ambigus de la disposition litigieuse du cahier des charges. La démolition des constructions violant le cahier des charges se trouvait donc confirmée. Le juge judiciaire, dans cette affaire et contrairement à la solution précédemment mentionnée de l'arrêt "Blanchard", semble avoir raisonné comme si le cahier des charges de cession de terrains de la ZAC avait une valeur contractuelle. Mais ni l'arrêt d'appel tel que rapporté par la Cour de cassation, ni celui rendu par la troisième chambre civile, ne l'affirment explicitement. De plus, il semble que la ZAC englobait un lotissement préexistant et que le juge a interprété le cahier des charges de cession de terrains de la ZAC

⁷¹⁴Précité.

⁷¹⁵L'action civile fondée sur la violation d'un cahier des charges de lotissement ne nécessite pas la preuve d'un préjudice personnel, l'action ayant un fondement contractuel. L'exécution en nature s'impose même si un permis de construire a été délivré.

⁷¹⁶Cass. civ. 3e, 23 novembre 1994, Epx Persyn c/ Epx Ziegler, Lex. 92-15.914.

comme destiné à préserver la situation des co-lotis, de telle sorte que le caractère contractuel du lotissement paraît en l'espèce avoir "déteint" sur le cahier des charges de la ZAC. Cette solution ne devrait donc pas être interprétée comme un revirement de la troisième chambre civile, remettant en cause le caractère réglementaire du cahier des charges de cession de terrains affirmé aux termes de l'arrêt "Blanchard".

C. Le contentieux de la responsabilité du vendeur

Ce contentieux relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire et pose la question de l'étendue de la garantie due par le vendeur à l'acquéreur.

1) La compétence judiciaire

La compétence judiciaire quant aux litiges relatifs à l'exécution des contrats de vente de terrains ou constructions situés en ZAC a été affirmée tant par le Conseil d'Etat que par la Cour de cassation. Le Tribunal des Conflits lui-même, constatant l'absence de mandat entre l'aménageur et le concédant, a affirmé que relève du juge judiciaire le contrat de cession de droits immobiliers entre une SEM et des personnes de droit privé⁷¹⁷.

Le Conseil d'Etat s'attache de même à la qualité des cocontractants et à l'absence de mandat. Il a ainsi affirmé que relève de la seule compétence de l'ordre judiciaire un litige qui oppose une SEM concessionnaire de la ville de Paris pour la réalisation d'une ZAC et les acquéreurs de terrains, dès lors que le contrat de cession a été conclu entre des personnes morales de droit privé, que la SEM n'y figure pas en qualité de mandataire de la ville mais en tant que propriétaire du terrain et titulaire des droits à construire, et que le litige a pour objet l'inexécution des clauses d'un contrat de droit privé et met en jeu les règles du droit privé⁷¹⁸. Peu importe que cette convention se réfère au traité de concession la chargeant d'une mission de service public, ainsi qu'au cahier des charges de la zone, et comporte des clauses exorbitantes du droit commun. Cette solution est ancienne, elle avait déjà été affirmée à propos d'une Z.U.P. et de la vente par un aménageur, à une société civile immobilière, de

⁷¹⁷TC 23 octobre 1995, Préfet de Paris c/ TGI de Paris, *Le Moniteur*, 12/04/96 p. 49. V. plus haut à propos de la nature de la concession d'aménagement : Section 1, § 1, B., 2.

⁷¹⁸CE 23 octobre 1995, Sté Canal Plus Immobilier c/ Semea 15, *D.* 96 IR p. 22.

terrains viabilisés sur lesquels la société devait construire. Le Conseil d'Etat considéra qu'en regard aux rapports juridiques nés du contrat de vente, l'acquéreur ne pouvait valablement, en cas de dommage subi par lui en raison de la mauvaise qualité du terrain vendu, exercer d'autre action contre son cocontractant que celle résultant dudit contrat. Or il s'agissait d'un contrat entre deux personnes morales de droit privé ayant toutes deux agi pour leur propre compte, de sorte que son exécution mettait en jeu les règles du droit privé et qu'il n'appartenait qu'aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des litiges relatifs à cette exécution⁷¹⁹.

La Cour de cassation quant à elle ne met pas l'accent sur la qualité des cocontractants et fait une analyse davantage "in concreto" des clauses contractuelles et de la destination des travaux : dans le cas de la vente de terrains par un particulier à un office public d'HLM, contre remise de pavillons à construire, le juge judiciaire constate que ces deux conventions (la vente de terrain et la vente de pavillons) ne contenaient aucune clause exorbitante du droit commun, l'une des conventions se référant au contraire, s'agissant de la garantie du vendeur, aux articles 1642-1, 1792 et 2270 du Code civil, et en déduit qu'il s'agissait de contrats de droit privé⁷²⁰. En outre, les travaux d'édification des pavillons litigieux constituaient non pas des travaux réalisés dans un but d'intérêt général, mais l'exécution d'une dation d'immeubles permettant à l'acquéreur des terrains de régler le solde du prix au vendeur, lequel a ensuite loué les pavillons à des particuliers. La destination des travaux de construction de ces pavillons était donc différente de celle des travaux d'édification des autres pavillons de la ZAC, de telle sorte que les litiges relatifs à la mise en œuvre de la garantie des vices cachés due à leur égard relevaient de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire.

2) L'étendue de la responsabilité du vendeur

L'étendue des obligations du vendeur, c'est-à-dire principalement la délivrance d'une chose conforme et la garantie des vices cachés, est contestée judiciairement.

a) L'obligation de délivrance d'une chose conforme à sa destination

⁷¹⁹CE 15 décembre 1976, SCI de construction "Résidence Galliéni" à Auxerre, p. 542.

⁷²⁰Cass. civ. 1ère, 20 novembre 1990, OPHLM-EVOY c/ Mme Chedin, Lex. 89-14.583.

Il n'est pas évident de mettre en jeu la responsabilité de l'aménageur en raison des manquements à ses obligations contractuelles, s'il a réalisé avec un retard considérable certaines opérations ou n'a pas du tout exécuté certains travaux. Dans une espèce jugée par la Cour de cassation⁷²¹, les acquéreurs de locaux commerciaux se plaignaient que leur vendeur ait mis à leur disposition des locaux dans une carcasse d'immeuble implantée au milieu d'un champ, sans voies d'accès et sans équipements collectifs ! Mais le juge judiciaire a relevé qu'aucune garantie contractuelle n'avait été donnée par l'aménageur quant à l'exécution de l'ensemble de l'opération d'aménagement de la ZAC avec un calendrier précis quant à la réalisation de l'infrastructure immobilière. Il a en outre retenu que les acquéreurs avaient eu le temps de réflexion nécessaire avant de signer l'acte de vente et n'avaient pas manqué de peser les risques que faisaient courir les aléas inhérents à l'aménagement de la ZAC et à toute activité commerciale. La demande en réparation des acquéreurs contre le vendeur a donc été rejetée, la troisième chambre civile établissant une comparaison entre l'aménagement d'une ZAC et une activité commerciale, les deux étant considérés comme frappés d'aléas.

b) La garantie des vices cachés

L'existence d'un vice caché est également difficile à établir, et la question de savoir si l'inconstructibilité des terrains constitue un tel vice a été soulevée en jurisprudence, en particulier à propos de la ZAC de la Teissonnière à Rayol-Canadel. Cette ZAC a donné lieu à deux affaires, l'une jugée par la cour d'appel de Paris, l'autre par la cour d'appel d'Aix-en-Provence et la Cour de cassation. Dans l'espèce qui a donné lieu à l'arrêt de la cour d'appel de Paris en date du 27 mars 1997, une société avait acquis des lots aménagés dans cette ZAC et obtenu des permis de construire, alors que le POS faisait déjà l'objet d'un recours, qui a abouti à son annulation pour violation de la loi littoral et à l'illégalité subséquente des décisions postérieures à la vente créant la ZAC et approuvant le PAZ. Les permis de construire ont été annulés en conséquence et l'acquéreur a assigné son vendeur en garantie des vices cachés. La cour d'appel de Paris le débouta de ses demandes⁷²². La cour indiqua que nonobstant l'annulation postérieure du POS par le Conseil d'Etat, à la date de la vente, les parcelles vendues, incluses dans une ZAC conforme au POS en vigueur, étaient constructibles, la circonstance que le POS fasse l'objet d'un recours étant sans incidence sur la constructibilité

⁷²¹Cass. civ. 3e, 19 juillet 1995, Epx. Prétot c/ SEDD, Lex. 93-16.476.

des parcelles au moment des ventes. Car tant qu'il n'est pas annulé, un POS permet la construction à l'intérieur d'une ZAC dans la mesure où le PAZ est respecté. En outre, même si la constructibilité des parcelles vendues constituait une qualité substantielle de ces parcelles, l'acquéreur ne pouvait prétendre qu'elles contenaient en germe leur inconstructibilité et étaient donc atteintes d'un vice caché du fait des dispositions de la loi littoral et de leur situation. En effet, selon la cour, ni les dispositions du Code de l'urbanisme relatives à la protection du littoral, ni la situation remarquable des parcelles ne constituaient un vice caché, la loi étant nécessairement connue des professionnels de l'immobilier et la seule visite des lieux permettant de se persuader de leur intérêt tant du point de vue d'une activité économique immobilière, que de celui de la conservation du littoral méditerranéen. L'acquéreur ne pouvait ignorer les modifications toujours possibles d'un POS, d'une ZAC et d'un PAZ et la combativité des associations de protection des sites, de sorte qu'il ne pouvait méconnaître qu'il prenait le risque de voir interdire dans l'avenir toute construction sur les parcelles acquises. De plus, à supposer que l'existence du recours engagé avant la vente contre le POS puisse s'analyser en un vice caché, l'acquéreur, professionnel, achetant d'un professionnel, avait renoncé à tout recours contre son vendeur pour les vices apparents ou cachés affectant les biens vendus. Il ne pouvait donc, selon la cour, rechercher la responsabilité du vendeur que si, connaissant l'existence du recours, celui-ci lui aurait caché cette circonstance défavorable. Or la connaissance du recours par le vendeur n'était pas établie. Cette solution, aussi dommageable fût-elle pour l'acquéreur, était conforme à la jurisprudence constante qui protège mieux le non-professionnel que le professionnel, celui-ci étant réputé, voire présumé, connaître tous les vices de la chose vendue.

C'est pourquoi, dans une affaire différente - les acquéreurs étant des personnes physiques -, mais relative à la même ZAC et aux mêmes vendeurs, la Cour de cassation adopta une position inverse, décidant que l'inconstructibilité constituait un vice caché. Une parcelle de terrain à laquelle l'aménageur avait attribué une constructibilité exprimée en SHON avait été vendue à deux époux, la vente étant passée sous les charges et conditions résultant du PAZ. Une première demande de permis de construire avait été rejetée à la suite de l'annulation du POS et le permis obtenu ultérieurement, annulé. La cour d'appel d'Aix-en-Provence avait prononcé la résolution de la vente au motif que les vendeurs avaient délivré aux acquéreurs un

⁷²²CA Paris 27 mars 1997, Sté Gérémi c/ SNC Empain Graham, PA 21/11/97 p. 17 note G. Liet-Veaux.

terrain qui n'était pas conforme à la chose qu'ils avaient achetée, telle que définie dans la convention, et que cette différence constituait un défaut de conformité, lequel se définit comme une inexécution de l'obligation de délivrance de droit commun. La Cour de cassation⁷²³ cassa l'arrêt : en statuant ainsi, alors que l'inconstructibilité constituait le vice caché de la chose vendue, la cour d'appel qui n'avait pas recherché, comme il le lui était demandé, si l'action des acquéreurs avait été intentée à bref délai, n'avait pas donné de base légale à sa décision au regard des articles 1641⁷²⁴ et 1648⁷²⁵ du Code civil.

L'inconstructibilité de terrains situés dans une ZAC, à la suite de l'annulation des documents d'urbanisme et/ou du permis de construire, est donc susceptible de constituer un vice caché. Mais dès lors que la Cour de cassation, pour apprécier le caractère caché du vice, prend en considération, même implicitement comme dans son arrêt du 1er octobre 1997, la qualité de professionnel de l'acquéreur, celui-ci doit être un non-professionnel pour que l'inconstructibilité soit considérée comme un vice caché à son égard.

De plus, même si elle est admise, cette qualification, contrairement à celle de "défaut de conformité" retenue par la cour d'appel d'Aix, présente certains inconvénients pour l'acquéreur : il doit, en vertu de l'article 1648 du Code civil, agir à bref délai à compter du jour de la découverte du vice, délai dont la durée et le point de départ ne sont pas fixés par les textes mais laissés à l'appréciation souveraine des juges du fond. Au contraire, la solution de la cour d'appel permettait à l'acheteur d'agir pendant trente ans à compter de la délivrance. Par ailleurs, elle faisait peser la charge de la preuve sur le vendeur (en vertu de l'article 1315 du Code civil), et non sur l'acheteur. Enfin, ce dernier ne risquait pas de se voir opposer une clause exonératoire, car de telles clauses ne peuvent en principe être stipulées en matière d'obligation de délivrance, laquelle constitue une obligation fondamentale du contrat de vente. En revanche, la qualification de vice caché fait courir à l'acquéreur le risque de se heurter à une clause de non garantie, stipulée quasi systématiquement dans les contrats de vente, et valable sous certaines conditions. Toutefois, l'acquéreur qui découvre après la vente que son

⁷²³Cass. Civ. 3e 1er octobre 1997, SNC Empain Graham, Lex. n° 1371 ; PA 22/01/99 p. 18 note C. Blond.

⁷²⁴L'article 1641 dispose : "Le vendeur est tenu de la garantie à raison des défauts cachés de la chose vendue qui la rendent impropre à l'usage auquel on la destine, ou qui diminuent tellement cet usage, que l'acheteur ne l'aurait pas acquise, ou n'en aurait donné qu'un moindre prix, s'il les avait connus".

⁷²⁵L'article 1648 dispose : "L'action résultant des vices rédhibitoires doit être intentée par l'acquéreur, dans un bref délai, suivant la nature des vices rédhibitoires, et l'usage du lieu où la vente a été faite".

terrain n'est pas constructible et que l'action en garantie des vices cachés lui est fermée, peut exercer d'autres actions, fondées sur la garantie du vendeur pour charges et servitudes non déclarées lors de la vente (en vertu de l'article 1638 du Code civil), sur la nullité pour erreur sur une qualité substantielle (en application de l'article 1110) ou sur la responsabilité des auxiliaires de la vente immobilière, la jurisprudence se montrant particulièrement sévère à l'égard du notaire qui a authentifié l'acte et manqué à son devoir de conseil⁷²⁶.

Cet arrêt de la Cour de cassation a donc une portée qui dépasse les ZAC, pour intéresser au premier chef le droit de la vente. Alors que la cour d'appel d'Aix-en-Provence s'était appuyée sur la conception classique de la conformité du bien vendu, qui s'apprécie au regard des stipulations contractuelles (la constructibilité du terrain étant en l'espèce prévue au contrat de vente), la Cour de cassation a interprété de façon extensive la notion de vice caché, ce qui montre que la frontière entre ce dernier et la non-conformité n'est pas toujours facile à tracer. La conception du vice adoptée en l'espèce est large et fonctionnelle : l'inconstructibilité découle de l'application de règles de droit administratif extérieures au bien vendu, et non, comme le recommande une partie de la doctrine, d'un défaut structurel. Il convient sans doute d'y voir "une nouvelle manifestation de la tendance actuelle de la Cour de cassation à étendre le domaine de la garantie des vices cachés au détriment de celui de l'erreur et de la responsabilité de droit commun pour défaut de conformité", afin de "faire respecter un bref délai dont la rigueur apparaît excessive lorsqu'on le compare aux délais applicables aux autres actions offertes à l'acquéreur"⁷²⁷.

Cette jurisprudence ne présente ainsi qu'un rapport lointain avec le droit des ZAC. Mais la solution, en ce qu'elle considère l'inconstructibilité comme un vice caché dès lors que les acquéreurs sont des particuliers (non réputés connaître les vices de la chose vendue), témoigne d'une constante du contentieux des ZAC relatif aux cessions de terrains, qui semble résider dans la prise en compte par le juge judiciaire de la connaissance, par les parties au contrat de vente, de la situation du terrain concerné en ZAC et des risques (notamment contentieux) qui en découlent. Pour cette raison, l'acquéreur d'un terrain ne peut se plaindre de l'impossibilité de la vente (et en exiger la réitération forcée) en cas d'abandon d'un projet de ZAC, pas plus

⁷²⁶Pour plus de détails sur les développements qui précèdent, v. la note de C. Blond sur l'arrêt précité de la troisième chambre civile en date du 1er octobre 1997.

⁷²⁷C. Blond, note précitée.

qu'il ne peut invoquer la responsabilité du vendeur du fait des modifications d'une ZAC ou de l'illégalité de l'acte de création ou du PAZ constatées après la vente, s'il est un professionnel de l'immobilier.

Par ailleurs, le contentieux contractuel dans son ensemble témoigne de la complexité des opérations de ZAC, qui font intervenir une multitude de personnes, dont le rôle variable et les liens, peu définis par les textes, méritent encore d'être précisés par la jurisprudence. Du fait de la multiplicité de ces intervenants, personnes publiques et personnes privées, la détermination de la compétence juridictionnelle constitue une autre question redondante du contentieux de ces contrats.

Le contentieux "financier" des ZAC, relatif aux participations aux dépenses d'équipements publics notamment, dont l'étude va suivre, a lui aussi, jusqu'à l'intervention de la loi "anti-corruption" du 29 janvier 1993, trouvé une partie de ses causes dans des lacunes des textes. Mais les lois intervenues depuis 1993 n'empêcheront sans doute pas son développement de se poursuivre encore.

CHAPITRE 2 LE CONTENTIEUX FINANCIER

Le contentieux du financement de la réalisation des ZAC porte sur deux aspects distincts du droit des ZAC, d'une part la fiscalité imposée aux aménageurs et constructeurs, d'autre part l'indemnisation des propriétaires de terrains, dans la phase d'expropriation notamment.

Section 1 La fiscalité des aménageurs et constructeurs en ZAC

Outre les participations d'urbanisme, la déduction de la TVA et l'exonération des droits d'enregistrement font l'objet de litiges entre l'administration d'une part, les constructeurs ou aménageurs de terrains situés en ZAC d'autre part.

§ 1 Le contentieux des participations d'urbanisme en ZAC⁷²⁸

Les participations exigibles dans les ZAC et leur contentieux obéissent à un régime particulier. En vertu de l'article 1585 C I 2° du code général des impôts, la taxe locale d'équipement (TLE) peut être écartée, à la condition que soit pris en charge par les constructeurs "au moins le coût" des équipements énumérés à l'article 317 quater annexe II du même code - à savoir les voies intérieures, les réseaux non concédés qui leur sont rattachés, les espaces verts, aires de jeux, promenades et aires de stationnement. Pour considérer que ce régime d'exonération est respecté, le juge administratif s'est, dans un premier temps, intéressé au fait de savoir si les constructeurs ont effectivement pris en charge le coût des équipements définis à l'annexe II du CGI⁷²⁹. Mais désormais, il ne tient compte que de ce qui est prévu aux termes de l'acte de création de la ZAC. Ainsi, si la collectivité publique a décidé de prendre elle-même à sa charge une partie du coût de ces aménagements, le juge annule la disposition

⁷²⁸Sur les taxes et participations d'urbanisme, v. J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction* : sur les ZAC, n° 192, et sur le contentieux, n° 270. G. Liet-Veaux, "Des travaux et prestations susceptibles d'être imposés à l'aménageur d'une ZAC", *DA* mai 93 p.1. Ch. Corinaldesi et B. Stemmer, "Le régime actuel des participations d'urbanisme", *JCP* Ed N, 1993, doctrine p.186.

⁷²⁹CE 17 mai 1974, Chambre de commerce et d'industrie d'Orléans et du Loiret, n° 88502, cité dans *le Guide des zones d'aménagement concerté*, Ministère de l'Équipement, La Documentation française, 1989 p. 24 : la portée de cet arrêt mérite toutefois d'être relativisée par la circonstance qu'il a été rendu sur le fondement du décret n° 68-836 du 24/09/68, à propos de ZAC dont l'aménagement et l'équipement avait été entrepris avant le 1er janvier 1969.

de l'acte de création écartant la TLE⁷³⁰.

Lorsque la TLE est écartée au profit d'une participation spéciale, ce n'est pas en principe le constructeur (comme le laisse croire la lettre de l'article L. 1585 C I 2° du CGI), mais l'aménageur, qui paie directement la contribution. Il l'incorpore ensuite dans le prix des terrains équipés qu'il revend aux constructeurs, ceux-ci supportant ainsi indirectement le coût des équipements publics. Ce mécanisme ne fonctionne toutefois que si l'aménageur est propriétaire de tous les terrains situés dans la zone. Les ZAC "à maîtrise foncière partielle" imposent un autre système de financement des équipements publics (comme le recours à un PAE - programme d'aménagement d'ensemble, ou la conclusion de conventions entre l'aménageur et le propriétaire constructeur), qui ne sera pas évoqué ici, faute de jurisprudence témoignant de l'existence d'un contentieux notable.

La convention liant l'aménageur ou les constructeurs à la collectivité publique doit indiquer les équipements d'infrastructure ou de superstructure qui sont ainsi mis à leur charge, et peut prévoir le versement d'une contribution forfaitaire au financement des équipements réalisés par la collectivité publique. Des participations sont également imposées par les permis de construire délivrés à l'intérieur des ZAC.

La nature et le montant de ces participations sont de plus en plus fréquemment contestés par leurs redevables. Différents recours, tant pour excès de pouvoir que de plein contentieux, peuvent en effet être formés à l'encontre des participations d'urbanisme sans caractère fiscal exigées pour la réalisation des ZAC. Ce contentieux est né à propos de la participation des constructeurs (l'article 72 de la loi d'orientation foncière de 1967 visant cette seule hypothèse), puis a été transposé aux participations financières versées par les aménageurs de ZAC⁷³¹. Nous n'évoquerons pas les recours contre les participations à caractère fiscal, qui obéissent au régime du contentieux fiscal (telles que la taxe locale d'équipement ou les taxes liées au dépassement de densité).

⁷³⁰CE 18 janvier 1993, M. Tête, Lex. 80710 et mentionné par L. Campredon dans "Les participations des constructeurs dans les ZAC à maîtrise foncière partielle", *DA* avr. 96 p. 1.

⁷³¹V. F. Bouyssou, « Le contentieux récent des participations financières des constructeurs », *JCP* Ed. N 1996, Prat. p. 435.

A. Les recours possibles

Les participations d'urbanisme peuvent être contestées de différentes façons, au moyen d'un recours contre les dispositions financières du permis de construire, d'une action en répétition, d'une opposition à état exécutoire ou d'une demande en déclaration de nullité de la convention les prévoyant.

1) Le recours contre les dispositions financières du permis de construire

Sur le fondement de l'article 1585 C du Code général des impôts, la jurisprudence relative aux ZAC admet l'assujettissement du constructeur, à l'intérieur d'une ZAC non soumise à la TLE, au versement de participations à l'occasion de la délivrance du permis de construire⁷³².

Depuis la loi du 18 juillet 1985 qui a introduit l'article L. 332-7 dans le Code de l'urbanisme, "l'illégalité des prescriptions exigeant des taxes ou des contributions aux dépenses d'équipements publics est sans effet sur la légalité des autres dispositions de l'autorisation de construire". La recevabilité du recours contre la seule clause financière du permis de construire a déjà été étudiée dans la Première partie, Chapitre 1, section 2, §1, B.

La question se pose de savoir quel est le régime de ce recours et en particulier si la règle, applicable aux actions en répétition des participations dans les ZAC (v. (2) ci-après) et selon laquelle le délai de recours de deux mois est écarté, s'applique également au recours pour excès de pouvoir contre les dispositions financières des permis de construire. Dans ses conclusions sur l'arrêt du 12 février 1988, "Ministre de l'urbanisme et du logement contre Société des Automobiles Citroën"⁷³³, le commissaire du gouvernement y a répondu affirmativement. Le professeur Auby indiqua que s'agissant d'une action en matière de travaux publics, les demandes en annulation, pas plus que les demandes en répétition, ne sont assujetties au délai de droit commun de deux mois.⁷³⁴

⁷³²CE 12 février 1988, Min. urbanisme et logement, AFTRP, Cne Aulnay-sous-Bois c/ Sté des Automobiles Citroën, p. 65, oct. 88 p. 688 note J.-B. Auby, *AJDA* 88 p.331 ; CAA Paris, 27 septembre 1994, SA des Automobiles Citroën, *AJDA* 95 p.248 et 196, note J.F.G. Toutefois, l'administration centrale considère de telles participations comme illégales depuis 1985 (v. Jean Courrech, *Zones d'aménagement concerté*, Delmas 1997, p. 223).

⁷³³CE 12 février 1988, Min. urbanisme et logement, AFTRP, Cne Aulnay-sous-Bois c/ Sté des Automobiles Citroën, p. 65, oct. 88 p. 688 note J.-B. Auby, *AJDA* 88 p.331

⁷³⁴J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 5e édition, n°273.

Le professeur Bouyssou⁷³⁵ considère au contraire qu'il s'agit d'une procédure banale, enfermée dans le traditionnel délai de deux mois, et qui, d'autre part, ne devrait pas échapper à l'obligation de notification des recours de l'article L. 600-3. Par ailleurs, seul peut agir le titulaire du permis, tandis que le défendeur est l'autorité qui l'a délivré, et non nécessairement la personne publique qui bénéficie de la participation litigieuse.

2) L'action en répétition

Cette action existe depuis la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (article 72) et est aujourd'hui prévue par l'article L. 332-30 du Code de l'urbanisme (par l'article L. 332-6 avant la loi du 29 janvier 1993). Elle se définit comme l'action par laquelle on peut obtenir non seulement l'annulation de la taxe ou participation illégalement obtenue, mais aussi la condamnation de l'administration à rembourser les sommes indûment exigées, actualisées au taux légal⁷³⁶. Le fondement de cette action est qu'un même équipement public ne peut être financé à deux reprises, une fois par l'aménageur, une seconde par le constructeur. Dans un contexte économique difficile, de telles actions ne sont plus rares, d'autant que la jurisprudence, puis le législateur, a conforté les possibilités pour l'aménageur et les constructeurs de remettre en cause les participations excessives qui leur ont été demandées, même si ces participations ont été négociées dans un cadre contractuel.

Cette action présente de fortes particularités. Le délai de recours, notamment, est lié à son caractère de demande présentée en matière de travaux publics.

a) Le délai de recours

Le contentieux des travaux publics présente une spécificité importante en ce qui concerne le délai de recours : en vertu de l'article R. 102 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, "sauf en matière de travaux publics, le tribunal administratif ne peut être saisi que par voie de recours formé contre une décision et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée".

⁷³⁵V. F. Bouyssou, « Le contentieux récent des participations financières des constructeurs », *JCP* Ed. N 1996, Prat. p. 435.

⁷³⁶Article L. 332-6 du Code de l'urbanisme.

Le caractère de demande présentée en matière de travaux publics de l'action en répétition a été affirmé pour la première fois à l'occasion d'une action indemnitaire tendant au remboursement de participations, à l'appui de laquelle l'illégalité d'une clause financière d'un permis de construire était invoquée par voie d'exception. Ainsi, l'arrêt du Conseil d'Etat précité en date du 12 février 1988, "Ministre de l'urbanisme contre Société des Automobiles Citroën", qui a affirmé la divisibilité des dispositions financières des permis de construire délivrés dans les ZAC, a également précisé que la demande tendant au remboursement des participations (sans caractère fiscal) destinées au financement de travaux publics dans une ZAC, qui se substituent à la TLE, a le caractère d'une demande présentée en matière de travaux publics et peut donc être formée sans condition de délai ni réclamation préalable à l'administration, en vertu du décret du 11 janvier 1965.

Cette solution n'était pas novatrice, car conforme à l'arrêt de Section du 22 octobre 1976, *Sté Cie française Thomson-Houston-Hotchkiss-Brandt*⁷³⁷, selon lequel les demandes dirigées contre les actes tendant à percevoir tout ou partie des sommes nécessaires au financement de travaux publics doivent être regardées comme des demandes présentées en matière de travaux publics, lorsqu'elles ne sont pas régies par des dispositions spéciales. Autrement dit, l'action en répétition relevant du contentieux des travaux publics, le délai de deux mois pour saisir le juge administratif, après le rejet éventuel d'une demande préalable, qui est d'ailleurs facultative ici, n'est pas un délai de forclusion⁷³⁸.

Le caractère de demande formée en matière de travaux publics de la requête en indemnité a des conséquences importantes en ce qui concerne l'exception d'illégalité. Elle empêche le jeu de la jurisprudence Laffon⁷³⁹, en vertu de laquelle un requérant ne peut, passé le délai de recours, soulever l'illégalité d'une décision non réglementaire pour réclamer une indemnité, chaque fois qu'un recours direct en annulation aurait pu emporter les mêmes conséquences. Au contraire, en application des décisions de Section de 1976, *Sté Thomson-Houston* et de 1981, *Plunian*⁷⁴⁰, s'il est saisi d'une demande en remboursement d'une participation, le Conseil

⁷³⁷p. 437, *AJDA* 76 p. 587. V. aussi la jurisprudence citée par le professeur J.-B. Auby dans sa note sur l'arrêt du 12 février 1988.

⁷³⁸CE 8 décembre 1976, *Syndicat intercommunal d'électrification de Lannilis*, *Dr. fisc.* 1977, n° 8, comm. 326, concl. Rivière.

⁷³⁹CE 2 mai 1959, p. 282.

⁷⁴⁰Précités.

d'Etat, estimant qu'on se trouve dans le contentieux de travaux publics, juge qu'un constructeur est recevable à se prévaloir de l'illégalité des dispositions mettant une participation à sa charge, alors même que le délai de recours était expiré à l'encontre des autres dispositions. En résumé, "puisqu'on est en matière de travaux publics, le délai ne court pas, les dispositions dont l'illégalité est invoquée par exception ne sont pas définitives et la jurisprudence *Laffon* ne joue pas"⁷⁴¹.

Par conséquent, le délai contentieux n'avait pas couru contre les dispositions financières du permis de construire accordé à la société Citroën, de sorte que celle-ci était recevable à en soulever l'illégalité à l'appui de son action en responsabilité pour faute. Selon le commissaire du gouvernement Emmanuel Guillaume, la question de la divisibilité de l'autorisation n'avait pas besoin d'être abordée pour deux raisons : l'exception d'illégalité ne fait pas disparaître l'acte (en tout ou en partie) déclaré illégal et en reconnaissant l'illégalité de tout l'acte attaqué, le juge ne statuerait pas *ultra petita*, l'exception d'illégalité étant du domaine des moyens et non des fins. C'était donc seulement s'il avait été jugé que le permis était devenu définitif dans son ensemble que le problème de la divisibilité se serait posé.

Mais si le délai de deux mois est écarté pour l'action en répétition, encore faut-il tenir compte de la règle de l'article L. 332-30 (figurant auparavant à l'article L. 332-6) du Code de l'urbanisme, qui dispose que "l'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention des prestations indûment exigées". Le professeur Auby faisait remarquer, lors de la publication de l'arrêt du 12 février 1988, qu'il n'était pas certain que cette règle serait applicable aux participations dans les ZAC, lorsque celles-ci sont appuyées sur les dispositions spéciales de l'article 1585 C du Code général des impôts (qui permet d'écarter la TLE). La question ne semble plus se poser depuis la loi du 29 janvier 1993, qui a élargi le champ de l'action en répétition aux participations prévues à l'article L. 311-4-1, expressément applicable aux ZAC. Pour les constructeurs intervenant après l'aménagement d'un terrain, le délai de cinq ans ne court que de l'inscription de la participation sur un registre destiné à informer les tiers, prévu par l'article L. 332-29, et non plus à partir du dernier versement.

⁷⁴¹Selon les termes du chroniqueur de l'*AJDA* à propos de l'arrêt précité du 12 février 1988.

La question se pose de savoir si la prescription quadriennale doit elle aussi s'appliquer. Selon certains auteurs⁷⁴², la prescription quinquennale déroge au régime classique de la déchéance quadriennale. On peut objecter que celle-ci n'a pas été écartée par la loi, mais on voit mal comment, en pratique, les deux prescriptions pourraient s'appliquer concurremment de façon cohérente. La jurisprudence relative aux ZAC n'apporte pas de réponse : dans l'affaire Citroën, la cour administrative d'appel de Paris évoqua en 1994 le délai de prescription quadriennale pour préciser que son point de départ devait se situer à la date de chaque versement effectivement réalisé et non à celle du dernier versement effectué par la requérante, pour le montant global des participations à la charge de chaque bénéficiaire⁷⁴³. Mais cela ne signifie rien quant au délai de prescription applicable car le délai de cinq ans ne pouvait s'appliquer à l'espèce compte tenu de la date d'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1985. Il semble néanmoins logique de considérer que seule la prescription quinquennale s'applique aujourd'hui, pour les raisons exposées ci-dessus.

b) La nature de l'action

Tous les commentateurs de l'arrêt du 12 février 1988 ont présumé que l'action indemnitaire à l'origine de l'arrêt Société Citroën était une action en répétition. La cour administrative d'appel de Paris⁷⁴⁴ considéra dans la même affaire qu'une telle action en restitution, même n'entrant pas dans le champ des dispositions mêmes de l'article L. 332-6 du Code de l'urbanisme (devenu l'article L. 332-30) dans sa rédaction alors applicable, était recevable. Sans doute l'action en répétition était-elle la qualification adéquate, davantage que celle d'action indemnitaire (utilisée par le Conseil d'Etat), qui renvoie à l'action en responsabilité. Or l'action en cause obéissait à un régime différent du recours en responsabilité, puisqu'elle ne supposait pas nécessairement une demande préalable. Pour cette raison, et parce qu'elle est dispensée du ministère d'avocat (du moins en première instance), l'action en répétition doit être distinguée du recours en responsabilité⁷⁴⁵.

⁷⁴²Jean Courrech, *Zones d'aménagement concerté*, Delmas 1997, p. 233.

⁷⁴³CAA Paris, 27 septembre 1994, SA des Automobiles Citroën, *AJDA* 95 p.248 et 196, note J.F.G.

⁷⁴⁴CAA Paris, 27 septembre 1994, SA des Automobiles Citroën, précité.

⁷⁴⁵V. F. Bouyssou, « Le contentieux récent des participations financières des constructeurs », *JCP* Ed. N 1996, Prat. p. 435.

La question s'est également posée de savoir si c'est une action contractuelle, ce qui conduit à s'interroger sur la nature des participations répétibles.

c) Les participations répétibles

La possibilité de former une action en répétition à l'encontre de participations à fondement contractuel fut débattue. La cour administrative d'appel de Paris, dans l'affaire susmentionnée Société des automobiles Citroën, énonça explicitement que les créances litigieuses n'avaient pas un fondement contractuel⁷⁴⁶. La doctrine était peu claire. Le professeur Fatôme⁷⁴⁷ estimait que le principe selon lequel les contributions imposées aux constructeurs et aux aménageurs en violation de la réglementation en vigueur sont réputées sans cause et sont sujettes à répétition s'appliquait également à celles qui ont un fondement contractuel et qui, par conséquent, correspondent à des engagements pris dans des conventions par des aménageurs-constructeurs. Il se fondait sur l'arrêt "Communauté urbaine de Brest"⁷⁴⁸ pour étayer son interprétation, alors que celui-ci, s'il considérait effectivement comme illégale la contribution litigieuse, prévue par une convention, n'affirmait pas qu'elle était sujette à répétition puisque le recours avait pour objet l'annulation de l'état exécutoire, et non la répétition des sommes versées. L'autre arrêt invoqué par cet auteur à l'appui de cette thèse n'était pas plus probant en ce qui concernait l'action en répétition de participations contractuelles, puisqu'il émanait du juge judiciaire, portait sur l'exécution forcée d'une cession de terrain et fit primer les obligations prévues par un permis de construire sur celles contractées dans une convention⁷⁴⁹.

Le professeur Fatôme précisait d'ailleurs à l'époque (en 1993) qu'il n'existait pas, à sa connaissance, d'arrêts admettant expressément la possibilité d'intenter une action en répétition à l'intérieur des ZAC et "qu'à s'en tenir à la lettre de l'article L. 332-6 [L. 332-30 aujourd'hui], l'action en répétition prévue par cet article ne concerne pas la ZAC", pour conclure néanmoins que "la possibilité d'une telle action paraît être la conséquence normale de l'absence de cause d'une participation"⁷⁵⁰. On aurait pu pourtant se référer à l'arrêt précité du 12 février 1988, "Ministre de l'urbanisme et du logement contre société des Automobiles

⁷⁴⁶CAA Paris, 27 septembre 1994, SA des Automobiles Citroën, *AJDA* 95 p.248 et 196, note J.F.G.

⁷⁴⁷« Les participations : financement et maîtrise d'ouvrage des équipements publics », *Droit et Ville* 93 n° 36.

⁷⁴⁸CE 28 juillet 1989, Communauté urbaine de Brest, p.172, *DA* nov.89 n°610 et 611.

⁷⁴⁹Cass. Civ. 3e, 16 octobre 1991, SARL CEPIM Gestion.

⁷⁵⁰Note 10 de l'article précité.

Citroën " qui, s'il ne qualifie pas expressément l'action intentée tendant au remboursement de participations au bilan de la ZAC, d'"action en répétition", est interprété par les commentateurs de la décision (le professeur Auby notamment) comme portant sur une telle action. Mais il est vrai qu'il s'agissait de participations "unilatérales", prévues par les dispositions d'un permis de construire... Par conséquent, à l'époque à laquelle le professeur Fatôme s'exprimait, l'action en répétition était déjà admise par la jurisprudence en matière de ZAC, mais non pour des participations à fondement contractuel.

Ce débat n'a plus de pertinence depuis l'insertion dans le Code de l'urbanisme, par la loi du 29 janvier 1993, de l'article L. 332-30, qui dispose : "Les taxes et contributions de toute nature qui sont obtenues ou imposées en violation des dispositions des articles L. 311-4-1 [relatif aux ZAC] et L. 332-6 sont réputées sans cause ; les sommes versées ou celles qui correspondent au coût de prestations fournies sont sujettes à répétition... ". Est donc autorisée l'action en répétition contre les "taxes et contributions de toute nature", ce qui a été interprété par la doctrine comme visant les participations tant fiscales que quasi-fiscales, de même que celles qui ont un fondement contractuel.

La jurisprudence des tribunaux administratifs tient compte de cet élargissement de l'action en répétition aux participations contractuelles. Ainsi, le tribunal administratif de Lyon⁷⁵¹ a accordé en 1995 aux Nouveaux Constructeurs la décharge d'une somme de 10.000.000 francs, somme qui, en application de la convention de ZAC, correspondait à une participation globale et forfaitaire à des équipements publics, et notamment au réaménagement d'une avenue qui ne jouxtait la ZAC que sur environ 70 mètres. Or c'était la totalité de l'avenue qui devait être réaménagée aux frais de la ZAC. Le tribunal a d'ailleurs rejeté l'argumentation de la Communauté urbaine de Lyon qui invoquait un manquement de son cocontractant à ses obligations contractuelles. Le fait que l'aménageur ait librement négocié la clause qu'il contestait ne faisait pas obstacle à l'action en nullité de la clause ni à l'action en répétition. Quant au tribunal administratif d'Amiens⁷⁵², il a ordonné par un jugement du 9 avril 1996 le remboursement d'une somme de 55.000 francs correspondant à la participation que

⁷⁵¹TA Lyon 12 avril 1995, Sté Ambroise Courtois, req. N° 93012197, mentionné par S. Pérignon dans l'article précité.

⁷⁵²TA Amiens 9 avril 1996, Sté européenne de développements industriels et commerciaux, DA 97 n°39, PA 6/08/97 n° 63 p. 9.

l'aménageur avait versée au titre des frais d'étude d'impact menée par la commune dans le cadre de la création d'une ZAC.

d) Les défendeurs et demandeurs à l'action en répétition

La demande en répétition doit être dirigée contre le bénéficiaire des ouvrages dont le financement a été irrégulièrement mis à la charge de l'aménageur ou des constructeurs et pas nécessairement à l'encontre de l'auteur de l'acte litigieux. Différentes collectivités territoriales peuvent être ainsi cumulativement condamnées au remboursement de participations irrégulièrement perçues⁷⁵³.

S'agissant des demandeurs, l'article L. 332-30 précité (v. c) plus haut) contient une autre innovation importante, expressément applicable aux ZAC : "Les acquéreurs successifs de biens ayant fait l'objet des autorisations mentionnées à l'article L. 332-28 ou situés dans une zone d'aménagement concerté, peuvent également exercer l'action en répétition prévue à l'alinéa précédent. Pour ces personnes, l'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter de l'inscription sur le registre prévu à l'article L. 332-29 attestant que le dernier versement a été opéré ou la prestation obtenue ". Enfin, le dernier alinéa précise que "les sommes à rembourser au titre des deux alinéas précédents portent intérêt au taux légal majoré de cinq points ".

Cette innovation a été expliquée par le rapporteur de la commission des lois du Sénat⁷⁵⁴ : "les acquéreurs de biens situés dans une zone d'aménagement concerté hésiteront beaucoup moins à demander la répétition des sommes indûment versées " que les constructeurs qui "ne se lanceront qu'exceptionnellement dans des actions en répétition, sauf à risquer de ne plus pouvoir obtenir de traiter avec la commune en cause ". Ainsi, du fait de l'existence de cette action en répétition de deuxième rang et de la majoration de cinq points du taux légal d'intérêt, la réglementation des participations exigibles dans les ZAC devrait être mieux respectée. Ce qui paraissait d'autant plus important que les nouvelles dispositions de l'article L. 311-4-1 relatives au montant des participations exigibles limitaient de façon très stricte la liberté contractuelle des collectivités locales et de leurs aménageurs en ce domaine. L'introduction de ces nouvelles règles, plus strictes et favorisant la saisine du juge, constituait

⁷⁵³CAA Paris, 27 septembre 1994, SA des Automobiles Citroën, *AJDA* 95 p.248 et 196, note J.F.G.

un facteur de développement du contentieux. Mais si, de manière générale, l'action en répétition des participations d'urbanisme se développe, du fait notamment de la crise de l'immobilier et des faillites d'aménageurs qui incitent ces derniers à former de telles actions⁷⁵⁵, nous n'avons pas connaissance de nombreux arrêts rendus à propos de ZAC. Sans doute convient-il d'attendre quelques années avant que le Conseil d'Etat soit davantage amené à se prononcer.

3) L'opposition à état exécutoire

L'opposition à état exécutoire constitue un autre moyen de contester les participations financières exigées des constructeurs en ZAC⁷⁵⁶. Il s'agit d'une voie préventive car elle est suspensive de paiement. Elle doit être introduite dans les deux mois de la notification du premier acte de poursuite procédant de l'état exécutoire.

Le demandeur est la personne qui doit payer la participation litigieuse, et le défendeur celui qui prétend qu'elle lui est due.

Toutefois, cette voie procédurale présente des inconvénients : les constructeurs peuvent redouter que l'administration "se venge", même si, en principe, le certificat de conformité ne peut être refusé pour des motifs tenant au non-versement d'une participation. En outre, en cas d'échec de la procédure, les intérêts sont dus par le constructeur depuis la date d'émission de l'état exécutoire. Enfin, la voie de l'opposition à état exécutoire n'est pas indispensable aux constructeurs qui bénéficient d'une trésorerie suffisante, car ils peuvent exercer *a posteriori* une action en répétition.

4) La demande de déclaration de nullité de la convention

Rappelons que dans les ZAC, il est assez fréquent que le montant des participations soit fixé dans une convention, lorsque la TLE est écartée et que lui est substituée une prise en charge par l'aménageur ou les constructeurs des équipements publics induits par l'opération (en application des articles 1585 C-2° et 317 quater, annexe II, du CGI).

⁷⁵⁴Cité par le professeur Fatôme dans l'article précité.

⁷⁵⁵"Permis de construire : Comment mieux délimiter les taxes exigibles", F. Bouyssou, *Le Moniteur* 6/03/98 p.80.

⁷⁵⁶V. F. Bouyssou, "Le contentieux récent des participations financières des constructeurs", précité.

Acquièrent-elles pour autant un fondement contractuel autorisant un recours en nullité des stipulations les prévoyant ou de la convention dans son ensemble ? Il est arrivé au Conseil d'Etat de les traiter sur le mode contractuel, et c'est là le principal intérêt en ce qui concerne les ZAC de l'arrêt "Compagnie industrielle maritime" rendu en 1990⁷⁵⁷. Dans cette espèce, une commune et une société avaient conclu une convention aux termes de laquelle la société s'engageait à prendre en charge le coût de certains équipements à l'intérieur de la ZAC où se trouvait le dépôt pétrolier de ladite société. Les participations étaient calculées par application d'une formule tenant compte de l'évolution du prix du gazole. Le prix du gazole ayant fortement augmenté quelques années plus tard, la société forma un recours en nullité à l'encontre de la convention. Le Conseil d'Etat estima que la requérante n'était pas fondée à demander que la convention soit déclarée nulle, et qu'il en allait de même des stipulations sur l'indexation. En effet, le mode de calcul n'avait méconnu aucune disposition législative ou réglementaire en vigueur à la date de la conclusion de la convention. L'erreur commise par la société sur les conséquences financières du jeu de la clause de révision n'était pas de nature à vicier son engagement. Il s'agissait en réalité plus de l'incertitude de l'engagement que de l'erreur sur la substance. Au demeurant, la jurisprudence administrative, comme le rappelait le professeur Auby dans ses commentaires sur l'arrêt, admet rarement l'existence d'une erreur de nature à entacher les contrats de nullité. Enfin, même si l'augmentation du coût du gazole à partir de mai 1973 avait pu entraîner un bouleversement de l'équilibre financier de la convention, et le versement de sommes supérieures au coût réel des équipements que la requérante avait accepté de financer, cette circonstance concernait l'exécution de la convention et ne pouvait en entraîner la nullité. Pourtant, invoquer la notion d'imprévision n'était pas absurde, puisque la jurisprudence l'avait appliquée aux effets des "chocs" pétroliers⁷⁵⁸. Mais l'existence de l'imprévision n'entraîne pas la nullité du contrat, elle permet seulement de répartir entre l'administration et le cocontractant la charge extracontractuelle pour rendre possible la poursuite du contrat.

La recevabilité de l'action n'était pas évidente : l'une des parties à un contrat administratif peut-elle seulement demander au juge de déclarer nulle une disposition contractuelle sans lui

⁷⁵⁷CE 4 mai 1990, Compagnie industrielle maritime (CIM), DA n°371, AJDA 90 p.735 note J.-B. Auby, RFDA 90 p.591 concl. Guillenschmidt.

⁷⁵⁸CE 5 novembre 1982, Sté Propétrol, p. 381.

réclamer dans l'immédiat d'en tirer les conséquences pratiques (à savoir l'annulation d'un titre de versement ou une demande d'indemnité) ? Le commissaire du gouvernement Guillenschmidt proposa d'admettre la recevabilité de l'action de l'aménageur, car la jurisprudence y avait ouvert la voie par l'arrêt d'Assemblée Eurolat-Crédit Foncier de France⁷⁵⁹ et que la nullité d'un contrat présente un caractère de "quasi-ordre public".

Toutefois, sur le fond, le commissaire du gouvernement ne se montrait pas favorable à la requête. En effet, si le mode d'indexation en l'espèce n'était pas forcément conforme à l'article 64 de la loi d'orientation foncière de 1967 relatif aux ZAC (selon lequel la participation devait être calculée en fonction des dépenses réellement exposées), la jurisprudence n'admettant pas le calcul des participations à partir d'éléments sans rapport direct avec le coût des équipements, il était difficile d'admettre, face à une simple allégation, que l'évolution du prix du gazole avait eu des conséquences quasi-directes sur le coût de réalisation des équipements. En outre, le bouleversement dans l'économie de la convention ne pouvait ouvrir droit qu'à une demande d'indemnité, et non de nullité, pas plus que l'erreur sur le prix, qui ne vicie pas le consentement en principe. Enfin, la caducité de la ZAC en l'espèce ne pouvait entraîner celle de la convention ni l'engagement de verser la participation, devenu définitif.

Par conséquent, lorsque des participations ont un fondement contractuel, celui qui en est débiteur ne peut pas demander au juge d'annuler la convention ou les stipulations concernées si les participations ne sont pas proportionnées au coût des équipements induits par l'opération. Mais la voie de l'action en répétition lui est ouverte (v. 2) plus haut).

B. Le contrôle du juge sur les participations

Le contrôle exercé par le juge sur les participations exigées dans les ZAC porte sur leur existence, leur nature et leur montant.

⁷⁵⁹CE Ass. 6 mai 1985, Eurolat Crédit Foncier de France, p. 141.

1) Le contrôle de la qualification des participations

Le juge vérifie que les participations exigées des aménageurs ou constructeurs en ZAC correspondent bien aux prévisions légales. Ainsi, a pu être annulé un arrêté préfectoral mettant à la charge des constructeurs au moins le coût des équipements publics visés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI (qui permet d'exclure la TLE), alors que la commune participait à la réalisation du programme des équipements publics dans la ZAC par l'apport des terrains nécessaires aux cheminements dans la zone : du fait de la participation de la commune, ces équipements ne pouvaient être considérés comme pris en charge par le constructeur. Il ne pouvait donc être fait application des dispositions de l'article 317 quater⁷⁶⁰.

Le contrôle juridictionnel exercé sur la nature des participations exigées des constructeurs peut également jouer en leur faveur. Ainsi, dans l'affaire "Commune de Risoul" jugée en 1994 par la Cour administrative d'appel de Lyon⁷⁶¹, un avenant à la convention d'aménagement entre la commune et une société foncière mettait à la charge des propriétaires de terrains acquis dans le périmètre de la zone une "redevance de ZAC", perçue annuellement au profit de la commune et assise sur la surface construite ou à construire, et qui avait pour objet de financer le fonctionnement de structures d'accueil des visiteurs de la station réalisée dans le cadre de la ZAC. Au titre de cette redevance, des sommes furent réclamées à un syndicat de copropriétaires. Mais la cour administrative d'appel estima qu'elles ne constituaient pas la contrepartie directe d'un service rendu, perçue à l'occasion de l'utilisation effective dudit service, de sorte qu'elles ne pouvaient être qualifiées de redevances pour service rendu. La commune invoqua l'article L. 332-6 du Code de l'urbanisme⁷⁶² à titre subsidiaire. La cour rejeta également ce moyen, considérant que ce texte avait pour objet non de prévoir des contributions spécifiques, mais d'énumérer de façon limitative les contributions susceptibles d'être exigées des constructeurs en application de dispositions particulières dans les communes où la TLE est instituée. Or il résultait des termes de l'avenant à la convention d'aménagement que les redevances critiquées ne correspondaient à aucun de ces prélèvements qui sont destinés à contribuer au financement des dépenses de construction

⁷⁶⁰CE 18 janvier 1993, M Tête, Lex. 80.710.

⁷⁶¹CAA Lyon 22 mars 1994, Cne de Risoul, p. 633, DA 94 n°307.

⁷⁶²L'article L. 332-6 énumère limitativement les taxes et contributions pouvant être mises à la charge des constructeurs (TLE ou participation dans les PAE, contributions aux dépenses d'équipements publics, réalisation des équipements propres).

d'équipements publics. Le syndicat des copropriétaires devait donc être déchargé des redevances litigieuses, dépourvues de base légale.

La jurisprudence limite donc la liberté contractuelle quant à la nature des participations. Il en va de même s'agissant de leur montant.

2) Le contrôle du montant des participations

La jurisprudence relative aux ZAC a annoncé d'importantes innovations législatives quant à la limitation du montant des participations exigibles des aménageurs ou constructeurs. Dès avant la loi du 29 janvier 1993, modifiée par celle du 9 février 1994, qui a introduit un article L. 311- 4-1 selon lequel "il ne peut être mis à la charge des constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions édifiées dans la zone ", la jurisprudence avait commencé à contrôler la proportionnalité des participations au coût des équipements nécessaires à la ZAC et utilisés par le constructeur. Le problème se posait d'autant plus que l'article 317 quater annexe II du CGI était imprécis, ne fournissant pas une liste limitative des équipements publics pouvant être mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs, mais seulement un minimum.

a) Les principes jurisprudentiels antérieurs à l'arrêt "Communauté urbaine de Brest "

Le principe du contrôle du montant des participations avait été clairement affirmé par le commissaire du gouvernement Emmanuel Guillaume, dans ses conclusions sur l'arrêt précité en date du 12 février 1988, Société des automobiles Citroën : "Si le montant des participations est soumis à l'appréciation de l'autorité qui donne le permis, elle n'a pas pour autant un pouvoir discrétionnaire. Au contraire, vous contrôleriez nécessairement la proportionnalité des sommes au coût des équipements nécessaires à la zone d'aménagement concerté et utilisés par le constructeur. Le système des participations alternatives à la taxe locale d'équipement doit être contrôlé avec grand soin ". La référence faite par le Conseil d'Etat lui-même dans l'arrêt du 12 février 1988 au "pouvoir d'appréciation quant à la nature et au montant des participations exigibles " dont l'administration dispose, devait être interprétée à la lumière des conclusions du commissaire du gouvernement, qui indiquaient clairement que seul le coût des équipements "nécessaires à la ZAC " pouvait être mis à la charge des constructeurs. Par

conséquent, le pouvoir d'appréciation de l'administration en la matière était un pouvoir qui concernait uniquement le point de savoir si un équipement était ou n'était pas nécessaire à une ZAC, et non s'il y avait lieu ou non de mettre à la charge du constructeur le coût des équipements autres que ceux qui étaient nécessaires à la ZAC.

Cette solution devait être nuancée par la jurisprudence "Communauté urbaine de Brest".

b) La jurisprudence "Communauté urbaine de Brest " et ses suites

Les textes intervenus en 1993 et 1994 ont prolongé la jurisprudence "Communauté urbaine de Brest " du 28 juillet 1989⁷⁶³, qui avait dégagé les critères des équipements, autres que ceux prévus à l'article 317 quater annexe II du CGI, qui pouvaient être mis à la charge des constructeurs. Par une convention entre la communauté urbaine de Brest et la société European Homes, l'aménagement et l'équipement d'une ZAC avaient été confiés à cette société. Aux termes de cette convention, la société s'était engagée, en sus de la prise en charge des travaux énumérés à l'article 317 quater 1° du CGI, à participer, pour un million de francs, à l'aménagement d'un carrefour. La communauté urbaine réalisa les travaux d'aménagement du carrefour et réclama le montant de la participation à la société par un état exécutoire. Le Conseil d'Etat décida que la redevance réclamée étant illégale, l'état exécutoire émis à cette fin était lui-même illégal et devait être annulé.

En effet, il résultait des articles 1585 C et 317 quater annexe II du CGI "que si, dans les ZAC, peuvent être légalement mis à la charge des constructeurs des équipements autres que ceux qui sont énumérés par l'article 317 quater, de tels équipements doivent être situés à l'intérieur du périmètre de la ZAC ou, s'ils se situent en dehors de ce périmètre, être réalisés dans l'intérêt principal des constructeurs". En l'espèce, le carrefour concerné était situé à l'extérieur du périmètre de la ZAC. Les travaux correspondant à l'aménagement de ce carrefour ne pouvaient être regardés comme réalisés dans l'intérêt principal de la ZAC, de telle sorte que la contribution demandée à la société pour l'aménagement de cet équipement était dépourvue de base légale.

⁷⁶³CE 28 juillet 1989, Communauté urbaine de Brest, p.172, DA nov.89 n°610 et 611.

Le Conseil d'Etat apporta donc une réponse assez claire quant aux équipements publics situés à l'extérieur de la ZAC⁷⁶⁴ : ils devaient avoir un lien suffisant avec la ZAC, lien qui devait être particulièrement étroit puisqu'ils devaient être d'abord réalisés pour les futurs habitants. Ainsi, contrairement à ce qui avait prévalu à la suite de l'arrêt du 12 février 1988 susmentionné, il ne suffisait plus, pour que de tels équipements soient mis à la charge des constructeurs, qu'ils soient "nécessaires à la ZAC". Encore fallait-il qu'ils soient réalisés dans son intérêt principal.

En revanche, l'arrêt était plus difficile à interpréter en ce qui concernait les équipements publics situés à l'intérieur du périmètre de la ZAC : la seule condition était-elle la localisation ? Même si l'équipement bénéficiait à toute la commune, l'aménageur devait-il prendre en charge la réalisation de tout équipement du seul fait qu'il était situé à l'intérieur de la ZAC ? Le pouvoir d'appréciation de l'administration, dont le Conseil d'Etat avait affirmé l'existence dans son arrêt du 12 février 1988, était-il désormais pleinement discrétionnaire ? La lettre de l'arrêt semblait plutôt favorable à cette interprétation, mais son bien-fondé n'était pas certains pour trois raisons. L'équipement en cause dans l'arrêt était à l'extérieur de la ZAC, de telle sorte que le Conseil d'Etat n'était pas obligé de se prononcer sur ce point, cette précision n'était pas nécessaire à la solution du litige. En outre, les conclusions des commissaires du gouvernement dans les affaires précitées "Société des automobiles Citroën" et Compagnie Industrielle Maritime (C.I.M.), préconisant un contrôle du juge sur la proportionnalité des participations des constructeurs au coût des équipements nécessaires à la ZAC, devaient valoir également pour les participations que les aménageurs acquittent aux lieux et place des constructeurs en vertu de l'article 317 quater annexe II du CGI. Par ailleurs, comme le souligne le professeur Fatôme⁷⁶⁵, admettre le caractère discrétionnaire du pouvoir de l'administration était inconcevable pour les constructeurs : même lorsqu'il a signé une convention préparatoire avec l'administration, le constructeur ne se trouve pas dans une situation contractuelle et il est difficilement concevable que l'administration, par décision unilatérale, puisse subordonner la possibilité pour une personne de construire sur sa propriété à la prise en charge d'équipements sans rapport avec son projet de construction. De plus, cela aurait introduit une inégalité de traitement entre le propriétaire d'un terrain situé dans une

⁷⁶⁴V. L'analyse de l'arrêt faite par le professeur Fatôme dans « Les participations : financement et maîtrise d'ouvrage des équipements publics », *Droit et Ville* 93 n° 36.

⁷⁶⁵Dans l'article précité.

ZAC et celui d'un terrain situé dans un secteur où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé⁷⁶⁶.

La jurisprudence "Communauté urbaine de Brest" fut appliquée dans d'autres affaires, nées avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 janvier 1993. Ainsi, dans l'affaire "Société des automobiles Citroën, l'arrêt en date du 12 février 1988, rendu en appel d'un jugement avant-dire droit, n'avait statué que sur la recevabilité de l'action en restitution. En 1994, la cour administrative d'appel de Paris⁷⁶⁷, apporta d'autres précisions à l'affaire, notamment sur la nature et le montant des participations légalement exigibles, en appliquant les principes de la jurisprudence Communauté urbaine de Brest. L'arrêt était rendu sur un appel de la société Citroën contre un jugement qui avait réduit l'une des participations. L'appelante se prévalait de l'irrégularité de la procédure suivie en ce qui concernait la clause financière du permis et de l'illégalité des participations et demandait le remboursement des participations versées.

Concernant l'exigibilité des participations, la cour répéta les principes posés par l'arrêt Communauté urbaine de Brest, en ajoutant que la dépense exigée des constructeurs ne doit pas être excessive eu égard à leur utilisation personnelle des équipements réalisés. Elle apporta surtout d'utiles précisions sur l'exigibilité des participations pour les équipements publics situés à l'intérieur des ZAC. Ainsi, en l'espèce, la participation pour 45 millions de francs pour voirie, assainissement et réseaux divers contribuait au financement d'équipements situés à l'intérieur de la zone et il ne résultait pas de l'instruction que les voies et réseaux en question n'avaient pas été rendus nécessaires par la réalisation de la ZAC, ni que le montant assigné à la requérante était disproportionné avec le coût de ces équipements, ni qu'il ne fût pas réparti entre les constructeurs en fonction de la nature et de la surface hors œuvre nette des constructions édifiées. Il s'agit d'une précision importante apportée à la jurisprudence Communauté urbaine de Brest : même s'ils sont situés à l'intérieur de la zone, les équipements publics ne peuvent être mis à la charge des constructeurs ou de l'aménageur que s'ils ont été rendus nécessaires par la réalisation de la ZAC. Il en résulte un contrôle à deux degrés : l'intérêt d'un équipement ne doit pas être recherché au niveau du permis de construire en

⁷⁶⁶En effet, aux termes de l'article L. 332-9, le conseil municipal, dans ces secteurs, ne peut mettre à la charge des bénéficiaires des autorisations de construire que « tout ou partie des dépenses de réalisation des équipements publics correspondant aux besoins actuels ou futurs du secteur concerné et rendus nécessaires par la mise en oeuvre du programme d'aménagement ».

⁷⁶⁷CAA Paris, 27 septembre 1994, SA des Automobiles Citroën, *AJDA* 95 p.248 et 196, note J.F.G.

cause, mais au niveau de l'ensemble de la ZAC et la participation réclamée à un opérateur déterminé ne doit pas être hors de proportion avec son utilisation personnelle et avec le coût effectif de cet équipement réparti au prorata de la SHON constructible, la nature des constructions pouvant être utilisée comme élément modérateur.

En revanche, les participations pour la réalisation des équipements situés en dehors du périmètre de la ZAC ne pouvaient légalement être mises à la charge de la société Citroën : la participation pour les équipements généraux de la région parisienne financés par l'Etat concernait des équipements qui, fussent-ils d'infrastructure, n'avaient pas été réalisés dans l'intérêt principal de la requérante. Il en allait de même de la participation versée pour le financement de l'autoroute A8 et de celle pour "équipements généraux " dont rien ne permettait de présumer qu'ils bénéficiaient principalement à la requérante.

Outre le montant des participations, leur mode de calcul est contrôlé par le juge, comme en témoigne l'arrêt précité du Conseil d'Etat en date du 4 mai 1990, relatif à la prise en charge d'équipements publics, selon une formule prévue dans une convention et tenant compte de l'évolution du prix du gazole.

c) Les apports législatifs

La jurisprudence "Communauté urbaine de Brest " a eu une portée considérable, puisque le législateur, aux termes de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993⁷⁶⁸ l'a prolongée en introduisant un nouvel article L. 311-4-1 dans le Code de l'urbanisme, qui dispose :

"Seul le coût des équipements publics réalisés dans l'intérêt principal des usagers des constructions à édifier dans la zone d'aménagement concerté peut être mis à la charge des constructeurs ".

Il s'agissait d'une extension aux équipements situés à l'intérieur du périmètre des ZAC de la solution adoptée par le Conseil d'Etat aux termes de l'arrêt "Communauté urbaine de Brest " pour les équipements situés à l'extérieur du périmètre. Ainsi la solution devait-elle s'appliquer à tous les équipements, quelle que fût leur localisation, ce qui supprimait la distinction posée par l'arrêt du 28 juillet 1989 entre les équipements situés à l'intérieur et ceux situés à l'extérieur de la ZAC. La notion "d'intérêt principal " n'a pas manqué d'être critiquée,

notamment pour les risques contentieux que, par son caractère incertain, elle pouvait faire courir. Les rapporteurs des commissions des lois ont exprimé leur inquiétude à cet égard : "la notion d'intérêt principal... est très vague et laisse une marge d'appréciation importante aux communes d'abord et éventuellement ensuite aux tribunaux"⁷⁶⁹. Dans le même sens, a été exprimée la crainte que "la rédaction (de l'article L. 311-4-1) ne soit source d'un contentieux abondant sur la définition de l'intérêt principal des constructions à édifier"⁷⁷⁰. La rédaction de l'arrêt précité de la cour administrative d'appel de Paris était à cet égard préférable car plus précise, évoquant "l'utilisation personnelle" des équipements par les constructeurs et l'idée que ceux-ci devaient être "rendus nécessaires par la réalisation de la ZAC".

Il est difficile d'apprécier si les craintes des commentateurs de la loi étaient fondées, car nous disposons de peu de jurisprudence. A notre connaissance, seule une cour administrative d'appel a appliqué l'article L. 311-4-1 dans sa rédaction issue de la loi du 29 janvier 1993. Le conseil de la communauté urbaine de Lille avait approuvé un projet de financement de travaux d'équipements extérieurs à une ZAC, comprenant une participation à la charge de l'aménageur de la ZAC. La cour estima que ces travaux n'excédaient pas ceux qui étaient nécessaires pour permettre le raccordement des réseaux de la ZAC dans des conditions techniques satisfaisantes. Elle en conclut qu'ils devaient être regardés comme réalisés dans l'intérêt principal de la ZAC⁷⁷¹.

La loi du 9 février 1994 modifia à nouveau les textes, l'article L. 311-4-1 évoquant les équipements publics à réaliser "pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone". La réponse "aux besoins" semble un critère plus précis que "l'intérêt principal" de la précédente rédaction. Mais contrairement à la jurisprudence "Communauté urbaine de Brest" et à la rédaction de la loi Sapin, il redevient possible d'imposer aux constructeurs le financement d'équipements qui, tout en étant rendus nécessaires par l'opération (puisqu'ils doivent répondre aux besoins des habitants ou usagers),

⁷⁶⁸Loi "relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques", dite « loi Sapin ».

⁷⁶⁹Rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat par M. C. Bonnet p.115.

⁷⁷⁰Rapport fait par M. Y. Durand au nom de la commission des lois de l'Assemblée Nationale, p. 137. Du même avis, la commission de la production et des échanges a estimé « qu'il n'était pas possible de laisser figurer dans la loi une notion aussi vague, conférant une faculté d'appréciation trop importante à la jurisprudence » (Rapport p. 131).

⁷⁷¹CAA Nancy 26 mars 1998, Préfet du Nord, Lex. 94NC01439.

ne sont pas réalisés principalement pour la satisfaction de ses utilisateurs. En revanche, comme dans la rédaction issue de la loi du 29 janvier 1993, le seul fait que les équipements publics soient situés à l'intérieur du périmètre de la ZAC n'autorise pas la collectivité à exiger une participation de l'aménageur. Et la loi du 9 février 1994 ajoute encore sur ce point, car dans l'hypothèse où "la capacité des équipements programmés excède les besoins de l'opération" - sans que l'on distingue si ces équipements sont à l'intérieur ou à l'extérieur -, "seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge des constructeurs".

3) Le contrôle de la qualité du bénéficiaire et du redevable de la participation

L'identité du redevable et la qualité du bénéficiaire des participations de ZAC sont contestées en contentieux, sur le fondement notamment du principe du non-cumul, qui interdit qu'un même équipement soit financé à deux reprises, par l'aménageur puis par le constructeur. Toutefois, l'article L. 332-12, qui prévoit que ne peuvent être perçues sur les constructeurs aucune des participations ou contributions qui ont été mises à la charge du lotisseur, ne s'applique pas à l'aménageur de ZAC. Un requérant a en vain invoqué ce texte devant la cour administrative d'appel de Paris⁷⁷², en soutenant que l'aménageur de la ZAC dans lequel se trouvaient ses locaux aurait acquitté une participation forfaitaire comprenant les frais de raccordement au réseau d'évacuation des eaux usées, et que ce versement rendait impossible que soit mise à sa charge, en tant que constructeur, la taxe de raccordement contestée. La cour rejeta le moyen comme inopérant, car il ne résultait pas de l'instruction que l'aménageur ait été titulaire d'une autorisation de lotir. De plus, même si l'aménageur avait acquitté la participation au titre du raccordement à l'égout, le requérant aurait dû établir la réalité et la nature des liens juridiques entre lui-même et l'aménageur pour avoir le droit de se prévaloir du versement de cette participation.

Le même arrêt illustre la difficulté qu'il peut y avoir à déterminer le bénéficiaire d'une participation. En effet, la requérante fut déchargée de la somme mise à sa charge par arrêté du président du conseil général au titre de la participation des constructeurs relative à un réseau départemental, car le département n'était pas le maître de l'ouvrage public auquel était

⁷⁷²CAA Paris, 27 février 1997, SA Importation Distribution Produits exotiques, DA juin 97 p.29.

raccordé l'immeuble de la requérante, et le raccordement n'avait pas été effectué directement sur un réseau appartenant au département ou relevant de sa responsabilité.

Moins complexes apparaissent les contentieux relatifs aux aspects strictement fiscaux des ZAC, la déduction de la TVA et l'exonération des droits d'enregistrement.

§ 2 La déduction de la taxe sur la valeur ajoutée

Quelques difficultés apparaissent en contentieux en ce qui concerne la possibilité de déduire la TVA due à l'occasion de la réalisation des ZAC.

1) La TVA sur les participations versées par l'aménageur à la commune

Les déductions de TVA pratiquées par un aménageur sur les sommes qu'il a versées à la commune (à laquelle il est lié par une convention de réalisation de ZAC) peuvent faire l'objet d'un litige avec l'administration fiscale lorsque celle-ci réclame le paiement de compléments de taxe.

La participation de l'aménageur au financement des équipements publics réalisés par la commune est-elle soumise à TVA, laquelle pourrait faire l'objet d'une déduction ? Le Conseil d'Etat a répondu par la négative dans un arrêt en date du 25 mars 1991⁷⁷³. Les sommes mises à la charge de l'aménageur à titre de participation obligatoire au financement d'ouvrages publics étaient en l'espèce proportionnelles au nombre de mètres carrés de terrains vendus et entraient dans le prix de revient des terrains commercialisés. Ces sommes avaient été affectées par les communes à la réalisation d'équipements publics rendus nécessaires par la création de la ZAC. Mais le Conseil d'Etat considéra que cette circonstance ne saurait par elle-même avoir pour effet de rendre ces communes redevables de la TVA sur le montant desdites sommes, dès lors qu'il n'était pas établi que ces personnes morales de droit public s'étaient substituées à l'aménageur pour faire réaliser aux frais de celui-ci des équipements qu'il était tenu de faire réaliser lui-même. Les personnes publiques ne s'étaient donc pas livrées à des opérations devant être regardées comme "concourant à la production ou à la livraison d'immeuble" soumises en tant que telles à la TVA par application de l'article 257-7° du code général des

⁷⁷³CE 25 mars 1991, Société d'équipement de zones administratives et commerciales (SEZAC), Lex. 68.382.

impôts. Aussi, la déduction à laquelle l'aménageur avait procédé portait sur une taxe qui n'avait pas grevé les sommes correspondant aux participations.

Comme le soulignait le commissaire du gouvernement Hagelstein⁷⁷⁴, il s'agissait là du versement d'une somme d'argent affectée d'une manière générale et forfaitaire à la réalisation des équipements publics communaux, ne rémunérant aucun service précis et direct rendu par la ville à l'aménageur, puisqu'il était affecté à la réalisation d'équipements ne bénéficiant pas exclusivement ou indirectement à l'aménageur.

A contrario, la soumission à la TVA et la déduction sont possibles sous les conditions suivantes : les équipements doivent être à la charge de l'aménageur, mais il se contente de les financer, et les personnes publiques se substituent à lui pour les faire réaliser. Un arrêt antérieur du Conseil d'Etat correspond à cette hypothèse : une commune s'était substituée à un aménageur pour l'exécution, aux frais de celui-ci, des équipements qu'il aurait dû normalement faire réaliser lui-même. La commune avait effectué une opération "concourant à la production ou à la livraison d'immeubles" soumise à la TVA en application de l'article 257-7° du code général des impôts, ce qui lui conférait la qualité d'assujetti occasionnel et lui donnait le droit de faire figurer le montant de la taxe sur la facture adressée par elle à l'aménageur⁷⁷⁵.

2) La TVA sur les biens remis gratuitement aux collectivités locales

La remise gratuite de terrains à la personne publique constitue l'une des modalités de participation de l'aménageur aux équipements publics. La déduction de la TVA grevant ces biens a suscité un litige, dont la solution a été la suivante : cette TVA ouvre droit à déduction dès lors que c'est la convention d'aménagement qui prévoit ces remises. Les coûts correspondants constituent un élément du prix des terrains de la ZAC, dont la vente est imposable à la TVA, ce qui légitime la déduction de la TVA d'amont⁷⁷⁶.

§ 3 Les litiges relatifs à l'exonération des droits d'enregistrement

⁷⁷⁴Position reproduite dans "Le régime de la TVA des ZAC concédées : La doctrine administrative est-elle compatible avec les évolutions jurisprudentielles récentes ?", G. Gouaislin, *GP* 13-17/071997, Gazette de l'urbanisme p. 12.

⁷⁷⁵CE 7 mai 1986, ministre de l'économie c/ Sté anonyme Terrabâtir, Lex. N° 49.991.

⁷⁷⁶CE 7 mai 1986, ministre de l'économie c/ Sté anonyme Terrabâtir, Lex. N° 49.991.

Le contentieux relatif à l'exonération des droits d'enregistrement naît pour l'essentiel lorsque des ZAC ne sont pas réalisées, après avoir été projetées ou créées. Celui-ci est invoqué par les bénéficiaires de l'exonération comme cas de force majeure les soustrayant à leur obligation de construire ou de revendre dans les délais prévus par les articles 691 et 1115 du code général des impôts. Les litiges peuvent également porter sur les demandes de prorogation de ces délais⁷⁷⁷.

Il est en effet arrivé fréquemment, à la suite de la crise affectant le secteur immobilier, que des sociétés d'aménagement ne puissent exécuter leur engagement, souscrit lors de l'acquisition des terrains, de les revendre ou d'y construire dans les délais prévus par ces textes pour bénéficier de l'exonération des droits d'enregistrement. Aussi, à l'issue de ces délais, l'administration constate que les terrains n'ont été ni revendus ni construits, et notifie alors des avis de mise en recouvrement ou de redressement. La Cour de cassation refuse de considérer que l'absence de réalisation d'une ZAC constitue un cas de force majeure, car ces difficultés sont prévisibles pour ceux qui les subissent.

Ainsi, dès 1989, la chambre commerciale cassa un jugement rendu par un tribunal de grande instance qui avait annulé l'avis de mise en recouvrement au motif que la force majeure pouvait être invoquée car elle résultait des attermoissements survenus dans l'affaire et notamment des divergences entre la commune et la préfecture pour l'aménagement de la ZAC. La Cour de cassation lui reprocha d'avoir statué ainsi sans rechercher si l'aménageur n'avait pu connaître les difficultés auxquelles il pouvait se heurter et si celles-ci n'étaient pas prévisibles, eu égard à l'ampleur du programme et aux incertitudes qui l'affectaient dès l'origine⁷⁷⁸.

De même, l'expropriation d'un terrain situé en zone NA interdit nécessairement l'exécution de l'engagement de construire souscrit pour bénéficier du régime fiscal de faveur. Mais faute pour l'aménageur d'avoir demandé la création d'une ZAC, l'expropriation n'est pas considérée comme un cas de force majeure⁷⁷⁹. L'acte de vente en l'espèce faisait état de la situation du terrain dans une zone destinée à recevoir une urbanisation ultérieure sous forme

⁷⁷⁷Cass. com. 6 mars 1990, Lex. 89-10.312.

⁷⁷⁸Cass. com. 12 décembre 1989, Lex. 88-12.520.

⁷⁷⁹Cass. com 8 novembre 1994, Lex. 92-15.910.

d'opérations d'urbanisme concertées, et l'aménageur, avant son adhésion à l'ordonnance d'expropriation, n'avait saisi les autorités municipales ni d'une demande de constitution de la ZAC qui aurait rendu le terrain constructible, ni d'une demande de permis de construire. Les caractères imprévisible et irrésistible de l'événement caractérisant la force majeure n'étaient donc pas réunis.

Comme l'illustre ce contentieux, la situation des terrains en ZAC, ou au contraire l'absence de ZAC, a une incidence sur les droits et taxes exigés de l'aménageur. L'existence d'une ZAC a également des implications sur la situation des propriétaires, qui bénéficient de ce fait de garanties, dont la mise en œuvre ne va pas sans litiges.

Section 2 Les litiges relatifs à l'indemnisation des propriétaires de terrains

Les propriétaires de terrains situés à l'intérieur du périmètre d'une ZAC bénéficient de garanties en ce qui concerne la cession, amiable ou forcée, de leur bien. L'exercice de ces droits, ainsi que la valeur des terrains et le calcul des indemnités d'expropriation, font l'objet d'un contentieux. Le juge judiciaire joue un rôle important en ce domaine : parallèlement à son intervention aux côtés de l'expropriant pour lui permettre de déposséder le propriétaire privé, il peut, à l'inverse, se trouver dans le camp de ce dernier pour forcer l'administration à acquérir un bien dont elle ne veut pas encore (par l'exercice du droit de délaissement)⁷⁸⁰.

§ 1 Les droits conférés aux propriétaires

Les conditions du bénéfice du droit de délaissement et du droit de rétrocession ont soulevé quelques litiges.

1) Le droit de délaissement

Le juge judiciaire a apporté quelques précisions sur les conditions d'exercice du droit de délaissement conféré par l'article L. 311-2 aux propriétaires de terrains compris dans une

⁷⁸⁰"Le juge judiciaire et le droit de l'urbanisme", J.-P. Gilli, *AJDA* 93, n° spécial p. 55.

ZAC⁷⁸¹. Ainsi, aux termes d'un arrêt de 1996⁷⁸², la troisième chambre civile de la Cour de cassation a précisé que le délaissement protège les propriétaires de terrains bâtis comme ceux de parcelles nues. Le litige était né du refus d'une société d'économie mixte d'acquérir des terrains dans une ZAC à la suite de l'exercice du droit de délaissement de leur propriétaire. La société d'économie mixte invoquait l'article L. 311-2, qui vise seulement les terrains, pour soutenir que la procédure de délaissement ne pouvait bénéficier qu'aux propriétaires de terrains nus, et non à ceux de terrains bâtis. Le refus opposé par la Cour de cassation à cette interprétation stricte de l'article L. 311-2 a reçu l'approbation des commentateurs de l'arrêt. En effet, le délaissement offre une protection minimale de la propriété "menacée" par la puissance publique, de sorte qu'il a la même raison d'être pour les terrains bâtis que pour les terrains nus. Cette solution doit inciter à la prudence les personnes publiques concernées, car l'exercice d'un droit de délaissement peut avoir pour elles des conséquences financières lourdes. L'arrêt est révélateur de ce problème, qui s'est posé à la suite du renouveau de la procédure de ZAC à expropriation limitée ou sans expropriation, dans laquelle un certain nombre de terrains sont situés dans le périmètre des ZAC, et peuvent donc faire l'objet d'un délaissement, alors que leur acquisition par l'aménageur ou la commune n'est pas prévue.

Le juge judiciaire se montre moins favorable aux propriétaires dans un cas particulier, celui des copropriétaires. La cour d'appel de Versailles⁷⁸³ applique aux ZAC la jurisprudence de la Cour de cassation qui leur refuse l'exercice du droit de délaissement : le propriétaire d'un appartement en copropriété n'entre pas dans la catégorie des "propriétaires de terrains", puisqu'il ne possède qu'une quote-part indivise du terrain.

L'exercice du droit de rétrocession en ZAC n'a pas donné lieu à un arrêt aussi important que celui rendu à propos du délaissement des terrains bâtis, mais mérite d'être mentionné.

⁷⁸¹L'article L. 311-2 du Code de l'urbanisme dispose : « A compter de la publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté, les propriétaires de terrains compris dans cette zone peuvent mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de la création de la zone, de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais prévus à l'article L. 123-9 du Code de l'urbanisme. Toutefois, la date de référence prévue à l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est celle de la publication de l'acte créant la zone d'aménagement concerté. »

⁷⁸²Cass. Civ. 3, 7 mai 1996, *Sté Semcodam c/ Kaeser*, *Rép. Defrénois* 1996 I, 36401, n° 10, *Chron. S. Pérignon*, et 36387, n° 116, *Chron. Atias*.

⁷⁸³CA Versailles, 28 février 1985, *Semcodam c/ Louvet*, *AJPI* 10/05/96 p. 405 note C. M.

2) Le droit de rétrocession

Ce droit est subordonné, en vertu de l'article L. 12-6 du Code de l'expropriation, à ce que l'immeuble n'ait pas reçu dans le délai de cinq ans la destination prévue, l'inclusion dans une ZAC par exemple. On peut simplement noter quelques difficultés de preuve, résolues par le juge de façon très favorable aux demandeurs en rétrocession. Lorsqu'une personne publique conteste la recevabilité de la demande en rétrocession formée par les anciens propriétaires de terrains expropriés, il lui appartient, en tant que demandeur à l'exception, d'apporter la justification de l'inclusion des terrains litigieux dans le périmètre de la ZAC dont elle invoque la création. En l'absence d'une telle preuve de la concordance entre le territoire de la ZAC créée et les parcelles objet de la demande de rétrocession, le juge judiciaire rejette les moyens invoqués par la personne publique déduits de cette prétendue appartenance des terrains à une ZAC. Il n'appartient pas aux demandeurs en rétrocession d'établir que les terrains dont ils demandent la rétrocession ont été exclus du périmètre de la ZAC⁷⁸⁴.

§ 2 Les litiges relatifs à la valeur des terrains et aux indemnités

L'évaluation des terrains, dont la valeur se trouve affectée par leur situation dans une ZAC, ainsi que la fixation des indemnités d'expropriation et de délaissement, suscitent un contentieux relativement abondant. La fixation judiciaire de l'indemnité d'expropriation dans les ZAC ne révèle pas de particularisme, mais fait l'objet de nombreux recours.

1) La contestation de l'évaluation des terrains situés en ZAC

Même en dehors d'une procédure d'expropriation, il arrive que la valeur de terrains situés dans une ZAC soit contestée judiciairement. L'affectation prévue au PAZ influe alors sur la valeur du terrain : par exemple, l'incapacité pour un agriculteur de réaliser un verger et la perte du contrat qui s'ensuit constituent un préjudice pour lequel la valeur du verger ne sera pas prise en compte si le PAZ ne permet pas une telle plantation⁷⁸⁵. La situation d'un terrain dans une ZAC constitue un critère de qualification et contribue à lui conférer une situation privilégiée, mais s'il est inconstructible faute d'infrastructures suffisantes, le juge écarte

⁷⁸⁴Cass. Civ. 3, 8 juin 1988, EPAREB c/ Cts Caire, Lex. n° 86-19.430.

logiquement les éléments de référence relatifs au prix de terrains dépendant de la même ZAC mais entièrement équipés⁷⁸⁶.

La question de l'évaluation de terrains situés en ZAC se pose également devant les juridictions administratives, à propos des tarifs fixés par l'administration des impôts : en cas de contestation des décisions de la commission départementale des impôts directs fixant les tarifs d'évaluation de terrains non aménagés ou aménagés succinctement dans le périmètre d'une ZAC, le recours formé devant la commission centrale des évaluations foncières a le caractère d'un préalable obligatoire à la saisine du juge administratif et la décision prise par cette commission est seule susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux⁷⁸⁷.

Mais autrement plus abondant apparaît le contentieux des indemnités d'expropriation dans le cadre de la réalisation des ZAC.

2) Le contentieux des indemnités

Les indemnités sont déterminées par le juge de l'expropriation, sous le contrôle, en appel, de la chambre d'expropriation, dont l'arrêt est susceptible de recours en cassation. La jurisprudence de la troisième chambre civile de la Cour de cassation fournit de nombreux exemples de litiges relatifs à la fixation des indemnités d'expropriation dans les ZAC. Mais si ce contentieux est abondant, il ne soulève pas de problèmes juridiques complexes et ne fournit pas de solution remarquable.

a) La valeur des terrains

La situation de terrains à proximité d'une ZAC est susceptible de jouer pour l'appréciation de la valeur des biens : elle constitue une situation "privilégiée", même si la localisation en zone NA les empêche de recevoir la qualification de terrain à bâtir. La proximité d'une ZAC amène également le juge à faire des comparaisons de prix et à vérifier si les parcelles dont la valeur est contestée sont mieux ou moins bien situées que les terrains appartenant à des ZAC

⁷⁸⁵Cass. Civ. 3, 2 février 1994, M. Dupont, Lex. n° 91-18.389.

⁷⁸⁶Cass. Civ. 3e 11 février 1998, Cne d'Othis, Lex. n° 97-70.006.

⁷⁸⁷CE 6 mai 1996, Cne d'Evry, Lex.117.970.

proches⁷⁸⁸. Par ailleurs, en vue de la détermination de cette valeur, le juge doit tenir compte des accords amiables qui ont pu intervenir avec l'expropriant. Cette prise en compte des accords amiables, intervenus dans une ZAC pour la majorité des propriétaires représentant plus des deux tiers des superficies de la ZAC, a pu être contestée par un propriétaire exproprié⁷⁸⁹.

b) La qualification de terrain à bâtir

La qualification de terrain à bâtir est également contrôlée par la Cour de cassation au regard des projets de ZAC applicables au terrain concerné. Rappelons que la qualification de terrain à bâtir est réservée aux terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête préalable, sont à la fois effectivement desservis par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable ainsi qu'un réseau d'assainissement (si la législation le prévoit), et situés dans un secteur désigné comme constructible par un plan d'urbanisme. La troisième chambre civile vérifie, par exemple, que les dispositions d'un POS avaient cessé d'être applicables à compter de la publication du PAZ et que les terrains expropriés devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble, il y avait lieu d'apprécier la capacité des réseaux au regard de l'ensemble de la zone désignée par ce PAZ. Ainsi, la qualification de terrain à bâtir peut être refusée par le fait que les réseaux sont insuffisants pour l'ensemble de la zone⁷⁹⁰.

c) Les indemnités dues

Dans deux cas particuliers relatifs à des ZAC, le juge a dû se prononcer sur le point de savoir si des indemnités étaient ou non dues au propriétaire concerné.

Ainsi, l'abandon d'une ZAC (par retrait de l'acte de création) doit être pris en compte lorsqu'il intervient après la fixation d'une indemnité d'expropriation : est cassé par la troisième chambre civile un arrêt de cour d'appel décidant qu'une indemnité d'éviction de fonds de commerce fixée à la suite de la création d'une ZAC est acquise au propriétaire exproprié même si la

⁷⁸⁸Cass. Civ. 3e 20 mai 1998, Cne de Taverny, Lex. n° 814.

⁷⁸⁹Cass. Civ. 3, 24 novembre 1987, Mlle Chane Tou Ky, Lex. n° 86-70.254.

⁷⁹⁰Cass. Civ. 3, 15 décembre 1993, Mme Bollotte, Lex. n° 91-70.350.

commune, devenue propriétaire de l'immeuble, n'a pas pris possession du fonds de commerce, sans répondre aux moyens faisant valoir l'abandon des projets d'aménagement⁷⁹¹.

La question des indemnités dues se pose également en cas d'exercice du droit de délaissement en ZAC, auquel s'appliquent les règles de fixation des indemnités applicables à l'expropriation. La Cour de cassation a ainsi affirmé que l'exercice du droit de délaissement entraîne la fixation et le paiement d'indemnités accessoires, notamment l'indemnité de remploi. L'article L. 123-9 du Code de l'urbanisme dispose qu'à défaut d'accord amiable, le juge de l'expropriation prononce le transfert de propriété et fixe le prix du terrain. Des cours d'appel refusaient d'accorder des indemnités accessoires au motif que la juridiction d'expropriation fixait en ce cas un prix de terrain mais n'avait pas à apprécier l'ensemble du préjudice subi par le propriétaire du fait de l'exercice volontaire du droit de délaissement. La Cour de cassation a nettement réaffirmé que, lorsqu'un texte législatif ou réglementaire prévoit la fixation d'un prix ou d'une indemnité comme en matière d'expropriation, ce prix ou cette indemnité doivent, sauf disposition législative contraire, être fixés, payés ou consignés selon les règles applicables en matière d'expropriation. Dès lors, sont dues l'indemnité de remploi, l'indemnité pour le préjudice né de la dépréciation du surplus, celle pour le transfert du matériel et des équipements et pour la perte d'exploitation de clientèle⁷⁹². Le propriétaire qui exerce son droit de délaissement en ZAC se trouve par conséquent, en ce qui concerne son indemnisation, aussi bien protégé, en vertu de la jurisprudence, que le propriétaire d'un bien exproprié.

Il apparaît ainsi que le contentieux relatif à l'évaluation des biens situés dans les ZAC et à la fixation des indemnités d'expropriation ou de délaissement ne présente pas d'originalité marquante. On peut seulement remarquer que la Cour de cassation, aux termes de ses arrêts relatifs aux ZAC, rend des solutions souvent favorables aux propriétaires.

De façon plus générale, le contentieux financier qui vient d'être étudié, aussi important soit-il dans ses conséquences pratiques, ne donne pas lieu à une myriade de jugements et d'arrêts, émanant du Conseil d'Etat en particulier. Sans doute convient-il d'attendre que les litiges nés

⁷⁹¹Cass. Civ. 3, 27 janvier 1988, SEMAVA, Lex. n° 86-16.880.

⁷⁹²Cass. Civ. 3, 19 février 1992, *Bull.* N° 52 p.32 ; 26 mai 1993, *Bull.* N° 73 p.46, commentés dans "Les ZAC en panne : quelles solutions ?", J.-P. Meng et S. Pérignon, Editions du CRIDON, Collection Conférences.

après l'entrée en vigueur des lois de 1993 et 1994 relatives aux participations suscitent la construction d'une nouvelle jurisprudence.

CHAPITRE 3 LE CONTENTIEUX DE LA RESPONSABILITE EXTRA-CONTRACTUELLE

Le contentieux de la responsabilité extracontractuelle, s'il relève du plein contentieux, présente des "liens" importants avec le contentieux de la légalité étudié dans la première partie. L'événement qui suscite un recours en responsabilité extra-contractuelle peut en effet être trouvé dans un contentieux de la légalité : l'illégalité d'un acte, constatée par voie d'exception ou en entraînant l'annulation, peut constituer un fait générateur de responsabilité. Comme l'explique le professeur Bouyssou⁷⁹³, "le contentieux indemnitaire, à propos des opérations d'urbanisme, a longtemps paru marginal par rapport aux nombreux contentieux de l'annulation. Ces derniers comportent de multiples aléas, dont le moindre n'est pas celui tenant à la durée de la procédure. Il est en effet courant que le recours soit jugé dans un délai incompatible avec la durée de validité de l'opération d'urbanisme. Lorsque l'opération est annulée, pour un motif qui rend sa régularisation impossible, un second débat contentieux peut s'ouvrir". Ce débat contentieux porte sur la faute résultant de l'illégalité. En dehors de ce cas, le contentieux indemnitaire n'est guère ouvert aux opérateurs immobiliers dans le cadre des ZAC, en particulier pour les opérations avortées ou paralysées en dehors de toute faute.

Pourtant, diverses formes de responsabilité extra-contractuelle sont invoquées devant le juge à l'encontre des personnes publiques intervenant dans une opération de ZAC⁷⁹⁴ : les responsabilités administratives non seulement pour faute (du fait d'une décision illégale), mais également sans faute (pour rupture de l'égalité devant les charges publiques). Conformément au droit commun, les responsabilités pour faute et sans faute obéissent à des règles communes, telles que l'exigence d'un préjudice certain et la situation de la victime, qui peut se voir opposer l'exception de risque accepté et perdre ainsi son droit à réparation⁷⁹⁵. Cette exception, qui joue fréquemment dans le contentieux des ZAC, est tirée de l'idée que la victime a, en connaissance de cause, pris le risque de s'exposer à des dommages prévisibles. C'est pourquoi, la responsabilité de la collectivité publique, si elle est admise, est souvent atténuée par la faute de l'aménageur (en considération du risque qu'il a pris et accepté). De plus, si la faute résultant de l'illégalité ou de l'annulation de l'acte de création ou du PAZ ouvre droit à réparation pour

⁷⁹³"Le contentieux de la responsabilité en matière indemnitaire", dans *Sécuriser l'urbanisme*, publication de l'ADEF, 1997.

⁷⁹⁴V. "Responsabilité des communes - Déjouer les risques liés à l'urbanisme", M. Peiser, *Le Moniteur* 27/03/98.

⁷⁹⁵V. R. Chapus, *Droit administratif général*, n° 1227.

autant que le préjudice subi soit la conséquence directe et certaine de la faute commise, les décisions de suppression ou de modification de l'opération sont rarement fautives, de sorte que leur réparation se heurte, non seulement à l'exception de risque accepté, mais encore à l'exigence d'un préjudice anormal et spécial.

Ces responsabilités administratives sont recherchées à la suite du retrait d'un acte relatif à une ZAC ou de l'abandon d'un projet de ZAC (Section 1) ou du fait d'une illégalité (Section 2). Quant à la responsabilité pénale, elle joue un rôle très marginal dans ce contentieux de la responsabilité extra-contractuelle (Section 3).

Section 1 La responsabilité à la suite du retrait d'un acte ou de l'abandon d'un projet de ZAC

Les requérants - aménageurs le plus souvent - tentent de mettre en jeu la responsabilité de l'administration lorsqu'ils s'estiment victimes du retrait d'un acte relatif à une ZAC ou carrément de l'abandon d'un tel projet. En effet, si la ZAC est une opération que la commune accompagne, elle est souvent projetée, préparée, organisée par l'aménageur pressenti, qui fait des études préalables et élabore des dossiers coûteux. Par conséquent, la question de la responsabilité de la collectivité locale à son égard se pose si l'opération avorte, par exemple à la suite de la découverte d'obstacles dirimants ou d'un changement de majorité municipale entraînant un revirement du parti d'aménagement. Comme l'explique le professeur Bouyssou⁷⁹⁶, l'insécurité juridique est alors à son comble : alors que l'illégalité d'une création de ZAC constitue une faute entraînant la responsabilité de l'administration, la responsabilité n'est pas établie en cas de pourparlers qui n'ont pas abouti à la création de la ZAC, même si l'aménageur pressenti a engagé des frais. La mise en œuvre de la responsabilité suppose des encouragements renouvelés et précis (des pourparlers ne suffisent pas), correspondant à une véritable promesse. De plus, l'aménageur n'a pas de droit acquis à la réalisation de la ZAC, après la création de cette dernière. Et si une responsabilité sans faute est retenue (ce qui est rare en droit de l'urbanisme), elle risquera d'être partagée, car l'aménageur a pris un risque. Elle sera en outre cantonnée aux sommes déjà déboursées, sans couvrir la plupart des manques à gagner, dénués de caractère direct et certain. La justification de fait qui préside à

⁷⁹⁶"Le contentieux de la responsabilité en matière indemnitaire", dans *Sécuriser l'urbanisme*, publication de l'ADEF, 1997.

ces solutions est que la non-réalisation de l'opération est un aléa normal pour un professionnel de l'immobilier, qu'il a accepté en connaissance de cause. Il n'a donc guère de recours, même si l'administration utilise plus tard les études qu'il a financées⁷⁹⁷.

A. La responsabilité sans faute à la suite du retrait d'un acte relatif à une ZAC

Les délibérations créant une ZAC ou approuvant le PAZ et la convention d'aménagement peuvent être retirées à tout moment, et la responsabilité de l'auteur du retrait est rarement admise par le juge administratif.

1) Le retrait de délibérations créant la ZAC ou approuvant le PAZ et la convention d'aménagement

Saisies de recours tendant à l'indemnisation des préjudices résultant du retrait d'actes relatifs aux ZAC, les juridictions administratives ont dû affirmer que ces actes n'étant pas individuels, ils pouvaient être retirés à tout moment. Plus précisément, les fondements de cette possibilité résident, en ce qui concerne le PAZ, dans son caractère réglementaire et, s'agissant de l'acte de création, dans son absence de caractère individuel (v. Première partie, Chapitre 3, Section 1, §1, A.). Assez récemment, la cour administrative d'appel de Lyon a rappelé que la délibération du conseil municipal décidant la création d'une ZAC, approuvant la convention d'aménagement définitive et le PAZ, ne constituait pas un acte créateur de droit et pouvait donc être retirée légalement pour tout motif d'intérêt général, même relevant de l'opportunité⁷⁹⁸. A la suite du tribunal administratif de Versailles⁷⁹⁹, le Conseil d'Etat l'a admis implicitement pour l'abrogation par un préfet de son arrêté ayant d'une part décidé la création d'une ZAC, d'autre part retiré l'approbation donnée à une convention d'aménagement⁸⁰⁰.

2) Une responsabilité rarement admise

⁷⁹⁷V. Hubert Charles, "L'achèvement de la ZAC", *Droit et Ville* 1993 n°36.

⁷⁹⁸CAA Lyon, 18 mai 1993, EURL SSD, *RDI* 93 p.497

⁷⁹⁹TA Versailles 11 octobre 1978, Ville de Dourdan, p. 608.

⁸⁰⁰CE 30 novembre 1994, SCI Palaiseau-Villebon, Lex.66.536, 66.537.

S'agissant d'une responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, le juge administratif vérifie que les conditions du préjudice, à savoir son caractère "spécial" et "anormal", sont réunies. Ainsi, dès 1978, le tribunal administratif de Versailles⁸⁰¹ a statué sur la responsabilité de l'Etat du fait du retrait par le préfet de l'arrêté de création d'une ZAC. Après avoir rappelé que le préfet pouvait légalement rapporter un tel acte, le tribunal administratif indiqua qu'il n'avait commis aucune faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat envers la ville sur le territoire de laquelle la ZAC devait être créée et que celle-ci ne pouvait prétendre à réparation que si elle était en mesure de justifier d'un préjudice anormal et spécial.

La preuve d'un préjudice anormal et spécial est difficile à rapporter et conformément à la tendance jurisprudentielle qui prévaut en urbanisme, le juge admet rarement l'existence d'un tel préjudice. Dans l'arrêt susmentionné de la cour administrative d'appel de Lyon⁸⁰², la cour a considéré que l'aménageur ne pouvait se prévaloir utilement d'un préjudice anormal : il devait être regardé comme ayant assumé, en toute connaissance, le risque de l'opération qui était la contrepartie nécessaire du profit qu'il escomptait en retirer et dont les dépenses inutilement exposées par lui étaient la conséquence directe. En effet, il avait entrepris des études sur la seule base d'une promesse de vente, puis accepté dès l'acte de vente notarié du terrain de supporter les frais de la caution garantissant les travaux à sa charge. Il ne pouvait de plus ignorer les délais nécessaires à la mise au point d'un projet de cette ampleur et devait normalement envisager l'éventualité où, après l'enquête publique, qui n'avait pas encore eu lieu, il serait remis en cause même pour des motifs d'opportunité.

3) Le préjudice réparable

L'évaluation du préjudice subi est également une question délicate, qui s'est posée en jurisprudence à propos de l'abrogation par un arrêté préfectoral de l'acte de création d'une ZAC et du retrait de l'approbation d'une convention d'aménagement. La responsabilité de l'Etat pour rupture de l'égalité devant les charges publiques a été retenue par le tribunal administratif de Versailles aux termes d'un jugement avant-dire droit du 23 novembre 1984, et la définition de l'étendue du préjudice subi par l'aménageur a été contestée en appel devant le Conseil d'Etat. Se posait la question du caractère certain et direct du préjudice, difficilement

⁸⁰¹TA Versailles 11 octobre 1978, Ville de Dourdan, p. 608.

reconnu en général. Le Conseil d'Etat⁸⁰³ considéra en l'espèce que l'aménageur avait engagé certains travaux dans la ZAC, mais qu'en l'absence de justification suffisante des frais ainsi engagés, c'était à bon droit que le tribunal administratif ne lui avait pas accordé la somme demandée. Une expertise était nécessaire pour déterminer l'étendue des frais réellement exposés à raison des aménagements mis à la charge de la société par la convention, ainsi que le manque à gagner résultant éventuellement de la différence entre le coût des constructions édifiées par la société et leur valeur vénale à la date de l'évaluation. Certains chefs de préjudices ont été en outre clairement récusés : la perte de loyers et la moins-value des terrains devant supporter les aménagements de la ZAC ne pouvaient être regardées comme la conséquence directe de l'abrogation de l'acte de création de la ZAC et du retrait de l'approbation de la convention d'aménagement. Quant au manque à gagner résultant de la privation des bénéfices escomptés, il ne présentait aucun caractère certain, conformément à la tendance du Conseil d'Etat à écarter l'indemnisation de ces pertes en raison de leur caractère non certain⁸⁰⁴.

B. La responsabilité liée à l'abandon d'un projet de ZAC

Lorsqu'un projet de ZAC est abandonné au stade de la création ou postérieurement, les aménageurs tentent d'obtenir du juge administratif la condamnation des personnes publiques qui ont renoncé au projet à les indemniser des travaux ou prestations qu'ils ont fournis (liés à l'acquisition des terrains, aux études préalables, à la préparation d'un dossier de création, etc.). Cette demande se révèle le plus souvent vaine, car l'abstention de l'administration, qui renonce à une opération en ne prenant pas les décisions nécessaires, ne constitue pas une faute : il ne s'agit ni d'une illégalité (celle-ci suppose une décision), ni d'un fait matériel positif. Pour que l'attitude de l'administration soit fautive, il faut qu'elle ait fait de réelles promesses, non tenues par la suite. Or le juge administratif tend à faire preuve de plus de sévérité à l'égard de l'aménageur de ZAC qu'à l'égard du constructeur en général ou de l'aménageur menant des opérations d'aménagement d'une autre nature. Il lui est en effet arrivé d'admettre, en dehors

⁸⁰²CAA Lyon, 18 mai 1993, EURL SSD, précité.

⁸⁰³CE 30 novembre 1994, SCI Palaiseau-Villebon, précité.

⁸⁰⁴Bien qu'il existe des exemples d'indemnisation : v. J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 4e édition, n°291 *in fine*.

des ZAC, la responsabilité sans faute de l'administration dans certains cas d'atermoiements⁸⁰⁵, ou la responsabilité pour faute en cas d'engagements non tenus⁸⁰⁶, pesant par exemple sur une commune ayant fermement incité un constructeur, "sous peine de rupture de pourparlers", à s'engager à ses frais dans l'étude d'un projet et à présenter des plans et le bilan de l'opération⁸⁰⁷.

L'enrichissement sans cause de la personne publique n'est lui non plus pas admis dans la jurisprudence relative aux ZAC. L'enrichissement est en effet difficile à établir : les travaux ou prestations doivent avoir été utiles à la collectivité publique, ce qui n'apparaît pas évident pour des études ou la préparation d'un dossier de création qui ne seront jamais utilisées. L'absence d'une autre voie de droit disponible, autre élément caractéristique de l'enrichissement sans cause, n'est pas non plus une condition remplie dans le contentieux des ZAC, puisque les requérants peuvent invoquer la responsabilité extra-contractuelle de l'administration.

Un projet de ZAC peut être abandonné à différents stades : avant l'intervention de l'acte de création, ou bien dans la phase de réalisation.

1) L'abandon de la ZAC avant la création

Bien que certaines étapes préalables à l'édition de l'acte de création soient suivies, il arrive que la décision de créer la ZAC n'intervienne jamais. Mais la préparation d'un projet en accord avec une commune ne confère pas de droits à l'aménageur, de telle sorte que la personne publique ne commet aucune faute en renonçant à poursuivre la procédure de ZAC. Le problème est apparu dans la jurisprudence du Conseil d'Etat dès 1977⁸⁰⁸, dans une affaire mettant en cause une communauté urbaine qui avait renoncé à une opération, alors que des pourparlers avec un aménageur avaient déjà eu lieu et qu'un dossier contenant un projet de convention de ZAC avait été constitué et approuvé par le conseil de la communauté urbaine.

⁸⁰⁵V. J.-B. Auby et H. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, précité, n°289, et les arrêts cités sous ce numéro.

⁸⁰⁶CE 26 octobre 1973, SCI Résidence Arcole, p. 601 : a commis une faute une commune dont les services avaient encouragé une société à construire avant même la délivrance d'un permis - et en exigeant dès cette étape des participations, alors que le maire avait ensuite averti la société que le permis ne pouvait pas être accordé car entre-temps avait été décidé l'élargissement d'une voie, qui rendait impossible la construction.

⁸⁰⁷CE 16 novembre 1998, Sille, *DA* janv. 99 p. 29.

⁸⁰⁸CE 29 avril 1977, Sté d'aménagement de Bray-Dunes, p. 1000.

Aucun arrêté de création de ZAC n'était intervenu et pour renoncer à l'opération, la communauté urbaine s'était fondée sur des renseignements recueillis sur les poursuites judiciaires engagées contre l'aménageur. Le Conseil d'Etat conclut que la communauté urbaine n'avait commis, ce faisant, aucune faute de nature à engager sa responsabilité extra-contractuelle.

Des faits comparables ont donné lieu à un nouvel arrêt du Conseil d'Etat quelques années plus tard, statuant dans le même sens⁸⁰⁹. Une convention d'aménagement n'avait pas été signée avec une commune, mais un protocole d'accord, puis la société avait entrepris des études et la commune avait préparé un dossier de création. Mais le conseil municipal renonça à la réalisation du projet pour des raisons d'intérêt général et aucun arrêté préfectoral n'intervint pour créer la ZAC. La société ne fut pas indemnisée pour autant : la préparation d'un dossier de création n'engageait pas la commune à défaut d'arrêté de création (et même si un tel arrêté était intervenu, il n'aurait pas créé de droits au profit de la société), de telle sorte que le conseil municipal n'avait commis aucune faute de nature à engager la responsabilité extra-contractuelle de la commune. Si la signature du protocole était de nature à laisser espérer à la société un dénouement favorable de l'opération projetée, justifiant l'engagement de nouvelles dépenses d'études, cette société ne pouvait ignorer les aléas nécessairement attachés à une opération aussi importante et aussi complexe, ni, par voie de conséquence, les risques qu'elle prenait en engageant prématurément ces dépenses. En outre, la commune n'avait pas retiré des études entreprises par la société un avantage quelconque de nature à ouvrir droit à indemnité à la société sur le terrain de l'enrichissement sans cause.

Le préjudice résultant de la renonciation au projet après l'intervention de l'acte de création n'est pas plus facilement indemnisé.

2) L'abandon ou la modification du projet postérieurement à la création

Au cas où la procédure de ZAC serait interrompue après la création - aucune décision n'est prise par la suite -, les requérants doivent invoquer une responsabilité extra-contractuelle s'ils ne peuvent faire valoir de liens contractuels avec la personne publique dont ils recherchent la

⁸⁰⁹CE 23 septembre 1983, Cne de Chateaugay, DA 83 n° 409.

responsabilité. Ainsi, avant la décentralisation, faute d'approbation préfectorale⁸¹⁰ régulière de la convention d'aménagement, celle-ci ne pouvait être invoquée pour soutenir que le défaut de réalisation du projet de ZAC engageait la responsabilité contractuelle de la commune⁸¹¹. Mais la responsabilité extra-contractuelle n'est pas non plus facilement admise. L'acte de création ne conférant aucun droit à l'aménageur, la collectivité publique ne commet aucune faute de nature à engager sa responsabilité en s'abstenant de prendre les mesures propres à assurer la réalisation de la ZAC ou en modifiant le projet pour des motifs d'intérêt général. Quant à la responsabilité sans faute, elle se heurte souvent à l'exception du risque accepté lorsque, par exemple, l'aménageur a commis l'imprudence d'acquérir des terrains avant même la création de la ZAC. Dans une affaire dont les circonstances étaient celles-là, le Conseil d'Etat refusa d'admettre la responsabilité de l'Etat du fait de l'absence de réalisation d'une ZAC malgré l'intervention de l'acte de création⁸¹². Cette solution peut être rapprochée d'autres arrêts rendus en matière d'urbanisme, au détriment de "professionnels de l'immobilier" : en cette qualité, un constructeur ne peut ignorer les aléas pesant nécessairement sur la réalisation d'un programme immobilier et pour la réalisation duquel il faut par exemple modifier le POS et obtenir l'accord du conseil municipal. Ayant assumé le risque d'un abandon du projet en toute connaissance de cause, le constructeur ne peut soutenir qu'il a subi un préjudice anormal et invoquer la responsabilité sans faute de la commune⁸¹³.

L'affaire qui a opposé la SCI Vallières à la communauté urbaine de Lyon puis au ministre de l'équipement, à propos d'une ZAC à Sainte-Foy-les-Lyon, fournit une illustration intéressante du problème de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques à la suite de la modification d'un projet de ZAC. Elle a donné lieu à un premier arrêt en 1992⁸¹⁴. Les faits étaient relativement complexes : l'arrêté d'approbation d'une première convention d'aménagement avait été annulé pour violation de l'article L. 311-5 (la chambre de commerce et d'industrie n'avait pas été associée à l'élaboration du PAZ), puis une seconde convention avait été approuvée, mais relative à un projet d'aménagement sensiblement réduit, car l'administration avait revu à la baisse le programme de logements de la ZAC. La

⁸¹⁰L'article R. 314-4 applicable à l'époque, et abrogé depuis, subordonnait le caractère exécutoire de la convention à son approbation par le préfet.

⁸¹¹CE 28 novembre 1986, SCI du Domaine de la Seigneurie, *RDI* 87 p.218 ; 15 avril 1992 ; SCI Vallières, p.182, *Quot. jur.* 9/02/93 p.2, *PA* 02/02/96 p. 13, note Martin-Genier.

⁸¹²CE 28 novembre 1986, SCI du Domaine de la Seigneurie, *RDI* 87 p.218.

⁸¹³CE 16 novembre 1998, Sille, *DA* janv. 99 p. 29.

responsabilité de la puissance publique pouvait-elle être mise en cause du fait de la réduction du projet d'aménagement initial ? La responsabilité de l'Etat du fait de la réduction du projet initial ne pouvait pas être retenue : les requérants ne pouvaient soutenir qu'en s'abstenant, pour des motifs d'intérêt général, de reprendre à l'identique après l'annulation de son premier arrêté d'approbation, un nouvel arrêté d'approbation de cette convention, le préfet avait commis une faute de nature à engager à leur égard la responsabilité de l'Etat. La responsabilité sans faute n'était pas non plus encourue par l'administration : en faisant l'acquisition des terrains avant même l'arrêté de création, les aménageurs avaient pris un risque qu'il leur appartenait d'assumer, et ils ne justifiaient d'aucun préjudice anormal et spécial du fait de la réduction du projet initial. De même, une intervention de la commune auprès du préfet pour le dissuader d'approuver à nouveau le projet initial n'était pas de nature à engager sa responsabilité.

Toutefois, dans la même affaire, aux termes d'un arrêt rendu en 1995⁸¹⁵, le Conseil d'Etat réinterprète sa décision de 1992 en énonçant qu'elle a confirmé que l'Etat devait être regardé comme responsable du préjudice subi par l'aménageur "du fait de la remise en cause de la réalisation de la ZAC", au lieu de mettre en exergue la faute consistant en la violation de la procédure prévue à l'article L. 311-5. Cette solution a été interprétée par les commentateurs de l'arrêt comme permettant d'inclure dans le préjudice subi par l'aménageur le manque à gagner résultant de la réduction du nombre de logements dans le programme de la ZAC, alors que cette modification répondait à l'intérêt général. Les sommes au paiement desquelles l'Etat a été condamné comprennent non seulement les dépenses exposées inutilement, mais également les "pertes résiduelles", et sont colossales, puisqu'elles s'élèvent à 15.814.239 francs pour l'une des sociétés et à 6.538.858 francs pour l'autre, avec intérêts au taux légal depuis 1979, et capitalisation des intérêts. La portée de cet arrêt quant au fondement de la condamnation mérite d'être nuancé, car il ne portait en réalité que sur la réparation du préjudice et ne peut être interprété qu'à la lumière du premier arrêt, qui avait statué sur le principe de la responsabilité. Il apparaît donc que le fait générateur de celle-ci était en réalité la faute consistant en l'illégalité de l'arrêté d'approbation de la première convention, et que la référence par le second arrêt à la réduction du programme servait seulement à déterminer l'étendue de la réparation. Cette seconde décision n'en était pas moins ambiguë, car elle affirmait la

⁸¹⁴CE 15 avril 1992, SCI Vallières, p.182, *Quot. jur.* 9/02/93 p.2, *PA* 02/02/96 p. 13, note Martin-Genier.

⁸¹⁵CE 7 juillet 1995, SCI Sainte-Foy, SCI Vallières, *PA* 02/02/96 p. 13 note Martin-Genier, *Lex.* 066.844, 066.845, 094.432.

responsabilité de l'Etat du fait de la remise en cause de la réalisation de la ZAC, alors que le premier arrêt avait refusé de l'admettre. Mais elle mérite l'attention pour l'importance des indemnités accordées à l'aménageur.

La révision du projet de PAZ ne peut pas non plus ouvrir droit à indemnité au profit de l'aménageur, lié par convention à une commune : il ne peut utilement invoquer à l'encontre de la commune ni la responsabilité quasidélictuelle qui découlerait d'une faute commise par elle en demandant la révision du plan d'aménagement (il ne s'agit pas en soi d'une décision illégale), ni la responsabilité sans faute qui découlerait d'une atteinte à l'égalité devant les charges publiques⁸¹⁶.

Il arrive toutefois que l'aménageur soit garanti des conséquences juridiques et financières des décisions d'une personne publique dès lors que celle-ci s'est engagée par une convention, même à laquelle l'aménageur n'est pas partie, à le garantir aux termes d'une stipulation pour autrui. Le Conseil d'Etat, saisi d'un litige relatif à une telle garantie, indiqua que la circonstance que l'aménageur était un tiers ne faisait pas obstacle à ce qu'il invoque à son profit la stipulation contenue dans la convention⁸¹⁷.

Section 2 La responsabilité pour faute du fait d'une illégalité

Conformément aux principes généraux du droit administratif, toute illégalité est constitutive d'une faute⁸¹⁸. Ainsi que l'explique le professeur Bouyssou⁸¹⁹, "fort de cette équation, l'aménageur, confiant dans le discours portant sur l'Etat de droit, croit pouvoir obtenir réparation du préjudice qu'il subit au titre de la paralysie de l'opération, consécutive à son annulation contentieuse. C'est qu'il est très optimiste, ou en tout cas bien ignorant du subtil mécanisme de la preuve du caractère certain et direct du préjudice, ainsi que de l'atténuation de la responsabilité administrative résultant de sa propre faute. De son côté, l'auteur de l'acte annulé cherche aussi à se défaire de sa responsabilité théorique, en essayant de rejeter la charge de la réparation, au moins pour partie, sur une autre personne publique." Les fautes

⁸¹⁶CE 23 juillet 1993, Société d'aménagement du plateau d'Andrésy, Lex.80.937.

⁸¹⁷CE 20 janvier 1992, Ville de Talant, SEM d'aménagement de l'agglomération dijonnaise, Lex.46.624, 46.728.

⁸¹⁸CE 26 janvier 1973, Ville de Paris c/ Driancourt, p. 78.

retenues dans le contentieux des ZAC concernent l'acte de création, le plan d'aménagement de zone ou les contrats relatifs à la réalisation de la ZAC.

⁸¹⁹"Le contentieux de la responsabilité en matière indemnitaire", dans *Sécuriser l'urbanisme*, publication de l'ADEF, 1997.

1) La responsabilité du fait de l'illégalité de l'acte de création et de l'acte approuvant le PAZ

A notre connaissance, seul le tribunal administratif de Nice s'est prononcé sur la responsabilité du fait de l'illégalité de la création d'une ZAC et de l'approbation d'un PAZ en tant que telles. Le Conseil d'Etat n'a pas explicitement admis la responsabilité d'une personne publique pour une faute résultant d'une telle illégalité. En 1990⁸²⁰, il a jugé une espèce relative au préjudice lié à l'annulation d'une ZAC, non reprise par la suite, mais le fait générateur était en fait l'illégalité du permis de construire, non celle de l'acte de création : un tribunal administratif avait annulé l'acte de création et le PAZ et, par voie de conséquence, le permis de construire, pour un motif de forme. Alors que cette annulation ne faisait pas obstacle à ce que l'opération fut reprise après régularisation, la commune décida d'y renoncer. Le Conseil d'Etat estima que si la délivrance d'un permis de construire entaché d'illégalité constitue une faute engageant la responsabilité de l'Etat, les préjudices dont le titulaire du permis annulé (en l'espèce, l'aménageur) demandait réparation, résultant tant des dépenses qu'il avait exposées en vue de la réalisation de la ZAC que d'une privation de bénéfices qu'il comptait retirer de l'opération, n'étaient pas imputables à la faute de l'Etat. Cette décision fut critiquée, car l'aménageur n'était pour rien dans le fait que la création de la ZAC n'avait pas été reprise par le préfet dès lors que l'annulation était dans la forme. Dans l'affaire "SCI Vallières" étudiée plus haut (Section 1, B. , 2), la faute qui a donné lieu à réparation semblait être la violation de l'article L. 311-5, la Chambre de commerce et d'industrie n'ayant pas été associée à l'élaboration du PAZ. Mais ce fait générateur de la responsabilité n'a pas été clairement désigné par le Conseil d'Etat et l'illégalité invoquée affectait non le PAZ lui-même, mais l'acte approuvant la convention d'aménagement. Cette affaire mérite néanmoins d'être mentionnée à propos de la responsabilité du fait d'une illégalité du PAZ, parce que le texte méconnu le concernait et qu'elle a abouti à la condamnation de l'Etat au paiement d'indemnités très lourdes.

Dans un jugement du 6 juillet 1995, le tribunal administratif de Nice s'est prononcé avec plus de clarté sur la responsabilité du fait d'une illégalité affectant les actes relatifs à une ZAC. Il a

⁸²⁰CE 21 septembre 1990, SCI Le Trait d'Union, PA 11 novembre 91 p.14.

rejeté la responsabilité de l'Etat, mais retenu celle de la commune, du fait de l'incompatibilité de la création d'une ZAC et d'un PAZ avec la loi relative au littoral⁸²¹. En effet, par un arrêt antérieur, le Conseil d'Etat avait confirmé l'annulation de la zone NAb du POS au motif qu'elle s'inscrivait dans un site remarquable, peu urbanisé, dont la nécessité de protection justifiait l'interdiction de toute forme de construction sur les terrains qui la composaient, en application de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme. Par suite, aucune construction ne pouvait être autorisée dans cet espace remarquable. En conséquence, le tribunal administratif de Nice considéra que le conseil municipal, en décidant d'y créer une ZAC et d'approuver le PAZ, avait commis des illégalités constitutives de fautes de nature à engager sa responsabilité à l'égard de l'aménageur. Cette solution était comparable à une jurisprudence constante, selon laquelle la délivrance d'une autorisation irrégulière constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique envers le bénéficiaire de l'autorisation⁸²², sous la réserve toutefois qu'un acte de création et un PAZ ne peuvent être assimilés à des autorisations. Par ailleurs, en vertu de l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme, une ZAC ne peut être créée par un conseil municipal que dans des zones urbaines ou d'urbanisation future d'un POS, de sorte qu'en raison de l'annulation de la zone NAb, c'était non seulement sur le fond, mais également au plan de la compétence que les décisions du conseil municipal étaient illégales. Selon le commissaire du gouvernement, c'était la première fois qu'une commune mettait en jeu sa responsabilité à l'occasion d'une opération d'urbanisme importante pour une faute liée au non-respect d'une loi d'aménagement et d'urbanisme.

En revanche, la responsabilité de l'Etat n'a pas été retenue. En effet, si l'accord donné par le préfet était illégal car il lui appartenait de vérifier que le projet ne s'inscrivait pas dans un site remarquable ou caractéristique, de sorte qu'il était obligé de refuser son accord à un projet méconnaissant l'article L. 146-6, cette illégalité ne constituait pas une faute lourde, seule de nature à engager la responsabilité de l'Etat dans ce cas⁸²³. De plus, la mise à disposition des services de l'Etat ne modifie pas le transfert des compétences, donc la seule faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat aurait dû être celle d'un agent n'exécutant pas un ordre du maire, or une telle faute n'était pas établie. Enfin, le préfet s'était abstenu de faire usage des

⁸²¹TA Nice 6 juillet 1995, SNC Empain-Graham, *DA* 95 n°639, *AJDA* 20/12/95 p. 928, concl. Calderaro.

⁸²²V. Les arrêts mentionnés dans les conclusions du commissaire du gouvernement N. Calderado.

⁸²³La preuve d'une faute lourde est exigée pour les activités de contrôle et de tutelle. Le commissaire du gouvernement considérait au contraire que l'illégalité commise par le préfet, consistant en son accord donné à l'urbanisation, engageait sa responsabilité sur le terrain de la faute simple.

pouvoirs que lui confère l'article L. 123-7-1 du Code de l'urbanisme en ne demandant pas à la commune de mettre son POS en compatibilité avec la loi littoral et en ne déférant pas à la censure du tribunal administratif les actes litigieux soumis à son contrôle de légalité, mais là encore, il ne s'agissait pas d'une faute lourde.

Par conséquent, seule la responsabilité de la commune pouvait être retenue. Toutefois, elle était atténuée par la faute de la victime : l'aménageur, professionnel de l'immobilier entouré de conseillers juridiques particulièrement compétents, qui savait dès avant la création de la ZAC que la zone NA en question était attaquée, puis qu'elle était annulée, avait poursuivi malgré tout l'aménagement de la ZAC. Il avait ainsi commis une imprudence fautive de nature à atténuer la responsabilité de la commune, qui devait être limitée aux deux tiers des conséquences dommageables de l'illégalité commise. Mais seul le préjudice lié directement et certainement à l'illégalité des décisions relatives à la ZAC était indemnisable, à savoir les frais exposés dans le cadre de la convention d'aménagement et les frais d'acquisition des terrains.

Le souci de rechercher la part de chaque partenaire (l'aménageur et la collectivité publique) dans la production du préjudice est louable, mais on a pu lui reprocher sa subjectivité⁸²⁴.

Les mêmes principes de partage de responsabilité s'appliquent à l'illégalité des contrats.

2) La responsabilité du fait de l'illégalité des contrats ou de leur approbation

L'illégalité d'un contrat relatif à la réalisation d'une ZAC peut entraîner la responsabilité de la personne publique qui l'a approuvé ou présenté.

En 1984⁸²⁵, une ville a été reconnue responsable pour avoir présenté un contrat d'ingénierie irrégulier à l'autorité de tutelle, qui n'avait pu l'approuver, après avoir incité le futur cocontractant à commencer ses opérations prématurément. Le Conseil d'Etat décida que les autorités représentant la ville avaient commis des fautes de nature à engager la responsabilité de celle-ci. Mais ces fautes étaient atténuées par l'imprudence de la société, qui avait accepté de commencer les travaux et d'engager des dépenses avant la conclusion du contrat et la ville fut condamnée à réparer les trois quarts du préjudice seulement.

⁸²⁴F. Bouyssou, "Le contentieux de la responsabilité en matière indemnitaire", dans *Sécuriser l'urbanisme*, publication de l'ADEF, 1997.

L'approbation d'une convention d'aménagement illégale peut également être source de responsabilité. Dans une espèce jugée par le Conseil d'Etat en 1992⁸²⁶, l'arrêté d'approbation d'une première convention d'aménagement avait été annulé (au motif que la chambre de commerce et d'industrie n'avait pas été associée à l'élaboration du PAZ), puis une seconde convention avait été approuvée, mais relative à un projet d'aménagement sensiblement réduit. La responsabilité de la puissance publique pouvait-elle être mise en cause du fait de la réduction du projet d'aménagement initial et de l'irrégularité de l'arrêté préfectoral d'approbation de la convention ? On le sait, le Conseil d'Etat répondit par la négative à la première question, mais positivement à la seconde (v. Section 1, B. , 2) ci-dessus). La faute à rechercher résidait implicitement en fait dans l'illégalité de l'arrêté d'approbation de la convention.

Le Conseil d'Etat contrôla la détermination du préjudice résultant de cette faute : il rectifia la période de réparation, qui commençait à courir à la date du premier arrêté annulé et s'étendait jusqu'à l'approbation de la nouvelle convention (et non à la date du prononcé du sursis à exécution), et ordonna une expertise afin d'évaluer le montant des pertes subies et des dépenses engagées ou supportées inutilement par l'aménageur. Un arrêt rendu en 1995⁸²⁷ condamna l'Etat à lui verser des indemnités d'un montant très élevé. Il s'agit de l'une des rares décisions qui admet la responsabilité de l'Etat, et cela sans partage au détriment de l'aménageur en raison du risque pris par celui-ci.

Section 3 La responsabilité pénale : les infractions liées à la réalisation de la ZAC

Les infractions rencontrées dans la jurisprudence relative aux ZAC sont commises à l'occasion de la réalisation de ces opérations. D'autres infractions sont concevables, notamment la violation des dispositions du PAZ. Le juge pénal pourrait alors avoir compétence pour apprécier la légalité du PAZ, en application de l'article 111-5 du nouveau

⁸²⁵CE 14 novembre 1984, Ville Beauvais, Sté d'ingénieurs et de techniciens pour l'équipement et la construction, DA 85 n°26.

⁸²⁶CE 15 avril 1992, SCI Vallières, p.182, *Quot. jur.* 9/02/93 p.2, PA 02/02/96 p. 13, note Martin-Genier.

⁸²⁷CE 7 juillet 1995, SCI Sainte-Foy, SCI Vallières, PA 02/02/96 p. 13 note Martin-Genier, Lex. 066.844, 066.845, 094.432.

Code pénal⁸²⁸. Toutefois, si certains auteurs font allusion à une éventuelle sanction du PAZ par le juge pénal⁸²⁹, nous n'en connaissons pas d'illustration dans la jurisprudence. L'explication pourrait résider dans l'absence d'incrimination dans le Code de l'urbanisme : l'article L. 160-1 ne mentionne que les infractions aux dispositions des POS et des plans d'urbanisme qui les ont précédés, sans viser les PAZ. La loi pénale étant d'interprétation stricte, des doutes peuvent être émis sur l'existence d'une infraction au PAZ.

Les infractions relatives aux ZAC dont l'analyse de la jurisprudence révèle l'existence peuvent avoir pour auteur une autorité compétente en matière de ZAC, qui se rend coupable d'un trafic d'influence. Les personnes publiques peuvent également être victimes d'une infraction, lorsqu'elles subissent une diffamation publique.

1) Les infractions commises par les autorités compétentes

Il arrive qu'un trafic d'influence soit reproché au maire d'une commune, dont l'entremise est nécessaire aux aménageurs ou promoteurs pour la poursuite de la réalisation d'un projet de ZAC. Aux termes d'un arrêt en date du 30 octobre 1995⁸³⁰, la chambre criminelle de la Cour de cassation a estimé que l'infraction de trafic d'influence reprochée au maire d'une commune était caractérisée, sur le fondement de l'ancien article 178 du Code pénal⁸³¹. En 1987, le conseil municipal de Trébeurden avait approuvé un projet de centre nautique et l'année suivante, l'accord intervenu entre Campenon-Bernard et la mairie relatif à la réalisation d'un port était subordonné à l'approbation, par le conseil municipal et le préfet, du PAZ et du dossier de réalisation de la ZAC. Une seconde convention entre les mêmes parties, relative à la réalisation du centre nautique et d'un centre de thalassothérapie, prévoyait l'intervention active de la mairie pour l'expropriation des terrains privés de la ZAC. Pour ces opérations, le promoteur pouvait espérer des honoraires confortables et des rentrées importantes. Or il versa des sommes d'argent au maire et mit gratuitement un appartement à sa disposition. Puis le conseil municipal adopta les projets de ZAC et de port de plaisance, tandis que la réalisation du projet de ZAC était subordonnée à l'acquisition de terrains dont certains appartenaient à la commune et dont d'autres étaient susceptibles de nécessiter une expropriation. Le promoteur

⁸²⁸Ce texte, issu de la loi du 22 juillet 1992, dispose que le tribunal statuant en matière répressive a compétence pour interpréter les actes administratifs (réglementaires ou non) et en apprécier la légalité, "lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui lui est soumis".

fut désigné en qualité de maître d'ouvrage délégué et était par ailleurs rémunéré par l'entreprise de construction.

La cour d'appel releva que le promoteur avait directement intérêt à ce que les projets aboutissent, sa rémunération étant fonction de l'avancement des travaux. La chambre criminelle considéra que ces énonciations caractérisaient en tous ses éléments l'infraction de trafic d'influence.

Des plaintes peuvent également être déposées pour prise illégale d'intérêt imputée à un conseiller municipal à l'occasion de la création d'une ZAC, mais une telle demande n'a pas encore, à notre connaissance, été considérée comme recevable dans un arrêt rendu par la chambre criminelle⁸³².

2) Les infractions commises aux dépens des autorités compétentes

La diffamation publique (incriminée par la loi du 29 juillet 1881) envers un citoyen chargé d'un mandat public, ou la contravention d'injure non publique, sont également susceptibles de se rencontrer lors de la réalisation de ZAC. Mais elles relèvent presque exclusivement du droit pénal et doivent peu au droit des ZAC, ne présentant souvent à leur égard qu'un intérêt anecdotique.

Il est arrivé qu'une lettre soit adressée au conseil national de l'ordre des médecins pour dénoncer la politique d'urbanisme, incluant un projet de ZAC, menée par un maire, par ailleurs médecin⁸³³. Mais si le caractère diffamatoire des propos a été admis, la publicité a été écartée : la distribution requise par l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 pour que le caractère public soit reconnu ne pouvait résulter de la diffusion d'une lettre de plainte au sein de conseils de l'ordre des médecins. Mais lorsque l'élément de publicité fait défaut, les imputations diffamatoires dégénèrent en contravention d'injures non publiques, prévue et réprimée par l'article R. 26-11° du Code pénal, et la diffusion restreinte de la lettre litigieuse ne lui conférait pas le caractère confidentiel susceptible de la soustraire à toute incrimination

⁸²⁹⁸²⁹"Le juge judiciaire et le droit de l'urbanisme", J.-P. Gilli, *AJDA* 93, n° spécial p. 58.

⁸³⁰Cass. crim. 30 octobre 1995, Lex. 94-85.363.

⁸³¹Cette infraction consiste à utiliser des moyens ayant pour but d'obtenir de l'autorité publique une décision favorable.

⁸³²Cass. Crim. 7 juin 1995, Lex. 95-80.082 : le juge d'instruction n'avait pas été saisi de faits d'ingérence ou de prise illégale d'intérêt, de sorte que la chambre d'accusation avait pu déclarer cette plainte irrecevable.

pénale, de sorte que la victime de ces propos qui s'était constituée partie civile ne devait pas être déboutée.

Il arrive que la vérité des faits diffamatoire puisse être prouvée. La diffamation peut prendre la forme d'un tract, énonçant par exemple qu'une ZAC a servi à camoufler des irrégularités aux fins d'enrichir un particulier, promoteur proche du maire, qui a pu acquérir un bien ayant, au départ, fait l'objet d'un droit de préemption au bénéfice de la commune⁸³⁴. Dans cette espèce la preuve était rapportée de la vérité des faits ayant donné lieu aux imputations diffamatoires : l'achat et la vente du bien au particulier n'entraient pas dans la mission confiée à la société d'économie mixte pour l'aménagement de la zone par la commune. La notion d'enrichissement du promoteur, évoquée dans le tract, ne devait pas s'apprécier uniquement au regard du prix d'achat de ce bien et comprenait le profit qui aurait été réalisé par le promoteur s'il avait mené à bien l'opération immobilière projetée. La Cour de cassation indiqua qu'elle était en mesure de s'assurer que la cour d'appel avait caractérisé sans insuffisance ni contradiction les circonstances particulières invoquées par les prévenus et sur lesquelles elle s'était fondée pour admettre que la preuve de la vérité des faits diffamatoires était complète, parfaite et corrélative aux imputations diffamatoires dans toute leur portée. Les prévenus, auteurs de la diffamation, pouvaient donc être relaxés.

Ce contentieux pénal, aussi marginal et peu révélateur du droit des ZAC soit-il, témoigne des obstacles rencontrés lors de la réalisation de ces zones, des difficultés d'acceptation par les populations concernées notamment, ainsi que des pratiques plus ou moins "déviantes" auxquelles elles peuvent donner lieu, telles que les trafics d'influence.

⁸³³Cass. Crim. 26 janvier 1993 Lex. 91-83.260.

⁸³⁴Cass. Crim. 17 octobre 1995 Lex. 94-81.386.

Conclusion de la deuxième partie

Bien davantage que le contentieux de la légalité, le contentieux contractuel, financier, fiscal et délictuel (ou quasi-délictuel) des ZAC fait intervenir les deux ordres de juridictions. Le juge doit par conséquent se prononcer fréquemment sur sa compétence, concernant par exemple les garanties financières consenties par les collectivités locales (qui relèvent du juge judiciaire, selon une jurisprudence bien établie du Tribunal des conflits), les garanties dues par le vendeur de terrains, ou les dommages résultant de travaux. Sur le fond, le juge administratif et le juge judiciaire peuvent être amenés à se prononcer sur des problèmes identiques. Les divergences sont rares. La principale porte sur le sort des opérations inachevées à l'expiration des concessions, le juge judiciaire appliquant, contrairement au Conseil d'Etat, le principe du retour global de l'opération au concédant. Au contraire, les solutions du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et du Tribunal des conflits sont très proches en ce qui concerne la reconnaissance d'un mandat tacite dans les concessions d'aménagement : les mêmes critères sont appliqués. L'une des originalités de ce "plein contentieux" des ZAC tient à l'utilisation que fait le juge judiciaire de notions de droit public et de mécanismes de droit de l'urbanisme. Si cette utilisation en ce qui concerne, nous l'avons vu, la notion de mandat tacite, est le plus souvent conforme à celle du Conseil d'Etat, elle peut en différer sur d'autres points, comme celui des opérations inachevées à l'expiration des concessions, pour lesquelles le juge judiciaire applique une solution considérée par la doctrine comme plus orthodoxe au regard du droit des concessions que celle du Conseil d'Etat. Il arrive également que la jurisprudence judiciaire fasse des interprétations originales, voire étonnantes, du droit des ZAC. C'est le cas en particulier de l'interprétation, laissée à l'appréciation souveraine des juges du fond (donc ni contrôlée ni unifiée par la Cour de cassation), des conditions relatives aux ZAC ou aux autorisations d'urbanisme, auxquelles les ventes de terrains peuvent être soumises. Cette interprétation paraît parfois excessivement littérale (ainsi, nous l'avons vu, celle de l'obligation faite à un acquéreur, stipulée dans une vente, de "déposer un dossier de création-réalisation" lui-même, alors qu'il n'était pas la personne publique prenant l'initiative de la création). Le juge judiciaire fait également une interprétation stricte de l'exécution ou non des engagements souscrits pour la réalisation de ces conditions (par exemple, l'absence de création d'une ZAC ne permet pas à un vendeur de se délier de son obligation de fournir un dossier de permis de construire). Cela n'exclut pas parfois les interprétations extensives (la condition résolutoire de

"non-obtention des autorisations" a pu être interprétée comme couvrant l'hypothèse de l'absence de création d'une ZAC).

Tant la jurisprudence administrative que judiciaire offrent des solutions qui peuvent paraître sévères pour les aménageurs et les constructeurs. Un trait commun important réside dans la prise en compte de la qualité de professionnel, assumant en connaissance de cause des risques prévisibles, de l'aménageur. La Chambre commerciale refuse pour cette raison d'admettre que l'absence de réalisation d'une ZAC constitue un cas de force majeure empêchant l'aménageur d'exécuter ses engagements de revendre ou de reconstruire pour bénéficier de l'exonération des droits d'enregistrement. De même, si l'acquéreur est un professionnel de l'immobilier, l'inconstructibilité d'un terrain situé dans une ZAC ne constitue par un vice caché couvert par la garantie du vendeur. Quant à la jurisprudence administrative, non seulement elle fournit peu d'exemples de mise en jeu de la responsabilité contractuelle de la collectivité publique à l'égard de l'aménageur, mais encore elle admet rarement sa responsabilité extracontractuelle, et, quand elle l'admet, la partage avec l'aménageur en raison des risques qu'il a accepté de prendre en entreprenant une opération d'aménagement.

On ne peut toutefois nier que le contentieux des ZAC ait comporté d'importantes innovations en faveur des aménageurs et constructeurs. La jurisprudence "Communauté urbaine de Brest" de 1989 a ainsi ouvert la voie au contrôle du juge sur le montant des participations, après que l'arrêt "Société des Automobiles Citroën" avait affirmé la divisibilité des dispositions financières des permis de construire délivrés dans les ZAC et le caractère de demande en matière de travaux publics de l'action en répétition des participations exigées dans les ZAC. Des textes expressément applicables aux ZAC ont ensuite encore facilité les recours contre ces participations et renforcé les possibilités de contrôle du juge.

Néanmoins, l'impression générale laissée par l'étude de ce "plein contentieux" des ZAC accrédite plutôt l'idée d'une conformité au droit commun, qui se retrouve dans maintes solutions, comme l'interprétation stricte de la notion de mandat tacite en droit des travaux publics et des concessions d'aménagement (l'arrêt "Fondeville" n'est qu'un développement de la jurisprudence "Entreprise Peyrot" et sa portée dépasse les ZAC), ou encore l'indemnisation des propriétaires expropriés ou exerçant le droit de délaissement. Mais cette absence d'originalité des solutions ne doit pas dissimuler l'un des traits caractéristiques de ce

contentieux, tenant à la diversité des décisions, qui reflète bien le caractère polymorphe d'une opération de ZAC.

Conclusion générale

Les développements qui précèdent révèlent la grande vulnérabilité au contentieux de ce mécanisme qu'est la ZAC. Chacun des aspects, chacune des étapes de celle-ci semblent faire l'objet de litiges qui constituent autant d'obstacles à sa réalisation. A la variété des contentieux possibles, dont la seule éventualité menace les opérations de ZAC, s'ajoute la gravité qui peut caractériser l'issue des recours. En effet, le contentieux de la légalité - interne en particulier - des actes relatifs aux ZAC leur fait courir des risques d'annulation, tandis que le plein contentieux, étudié dans la seconde partie, révèle l'absence de sécurité des aménageurs, qui ne sont souvent peu ou pas indemnisés des conséquences des abandons de ZAC par les collectivités publiques et des annulations contentieuses des actes de la procédure. L'étude du contentieux des ZAC conduit donc à tenter de cerner le risque contentieux dans les ZAC et à envisager comment il peut être prévenu.

Le risque contentieux soulève des problèmes de définition. Toutes les décisions mentionnées dans les développements qui précèdent n'impliquent pas l'existence d'un tel risque : quelques jugements ou arrêts ne sont pas nécessairement suffisants pour créer une fragilité contentieuse. Comme l'explique le professeur Auby⁸³⁵, le risque juridique est difficile à évaluer et à pondérer car un contentieux peut être peu ou pas gênant (si l'acte est régularisable ou sans grande portée). De plus, ses répercussions sont variables sur le plan juridique : tandis que certains contentieux ne touchent qu'une cible réduite, d'autres mettent en cause l'ensemble d'une opération, même à partir d'un angle d'attaque limitée. En effet, à partir d'un recours contre un seul acte (tel un permis de construire ou l'approbation d'un PAZ), le mécanisme de l'exception d'illégalité permet de contester des actes très longtemps après leur émission, en produisant des conséquences très graves sur les actes qui les ont suivis. En revanche, des difficultés courantes en matière de ZAC, aux répercussions parfois lourdes, peuvent ne pas constituer un contentieux important. Ainsi, la définition de l'opération d'aménagement et la qualification de ZAC, qui souffrent d'une lacune importante des textes (l'article L. 300-1 ne définit que des objectifs), ont donné lieu à un arrêt important, "Commune de Chamonix Mont-Blanc", sans pour autant susciter un contentieux abondant.

⁸³⁵"Le risque juridique dans les ZAC : quelles réformes possibles ?", dans *Sécuriser l'urbanisme*, Publication de l'ADEF (Association des Etudes foncières), 1997.

La vulnérabilité contentieuse des ZAC, si on tente de la résumer, se situe sur trois plans : la confrontation des actes de la procédure de ZAC avec les normes supérieures, les écueils de procédure (en raison notamment des règles incertaines de la concertation et de l'étude d'impact), mais surtout, l'étendue des "chaînes d'illégalité" par le jeu de l'exception d'illégalité et des opérations complexes (v. Première partie, Chapitre 3). En effet, comme l'explique le professeur Auby, "par le biais d'un recours contre un infime permis de construire dans la ZAC, on peut, en dévidant l'écheveau, porter atteinte à tout l'édifice" (notamment le PAZ et l'acte de création), d'autant que sous réserve des dispositions introduites à l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme, l'exception d'illégalité est perpétuelle. Selon le même auteur, "les résultats concrets sont souvent désastreux. Le blocage d'une ZAC par le contentieux a souvent des conséquences financières très lourdes, pour l'aménageur dont l'activité économique est paralysée, pour la collectivité éventuellement lorsqu'elle a donné sa garantie ou vient aux droits de l'aménageur défaillant. Des conséquences politiques s'ensuivent parfois, parce que le budget local est fortement affecté, ou simplement parce que les électeurs acceptent mal qu'une grande opération symbolique connaisse des déboires."

Le risque contentieux dans les ZAC, ainsi défini, rend nécessaire une prévention et des remèdes dans deux directions : une réforme des textes d'une part, l'adoption d'une attitude de prudence dans la pratique d'autre part. Parmi les mesures législatives appelées de leurs vœux par les auteurs, on peut citer celle que propose Sylvain Pérignon⁸³⁶, visant à permettre de reprendre rapidement les procédures après leur annulation, notamment en dispensant les collectivités d'avoir à reconduire l'ensemble des consultations qui ne seraient pas exigées par une modification de l'opération. Selon le professeur Auby, la définition de l'opération d'aménagement pourrait être utilement précisée, tout comme les procédures (telles que la concertation). S'agissant des chaînes d'illégalités, si la loi du 4 février 1995 a amélioré la situation en posant le principe, à l'article L. 111-1-1, de la soumission à la seule norme immédiatement supérieure, la jurisprudence devra éviter que les exceptions d'illégalité ne viennent le détruire (v. Première partie, Chapitre 2, B., 1, a). Il faudrait aussi raccourcir les "chaînes d'illégalités" en réduisant le champ de l'exception d'illégalité. A l'instar de la jurisprudence Gepro sur le POS et le permis de construire, on pourrait considérer, toujours selon le professeur Auby, qu'un permis de construire délivré dans une ZAC n'est pas un acte

d'application du PAZ, de telle sorte que l'exception d'illégalité du PAZ ne serait pas recevable dans le cadre d'un recours contre un tel permis. Mais ce serait oublier l'exception au principe de l'arrêt Gepro, contenue dans l'arrêt lui-même, qui a une portée plus importante en ce qui concerne le PAZ que le POS (v. Première partie, Chapitre 3, Section 2, B.). En effet, si l'annulation du document d'urbanisme n'entraîne pas de plein droit celle d'un permis délivré sous l'empire de ce plan, c'est à l'exception du cas où cette annulation aurait été prononcée en raison de l'illégalité d'une disposition ayant pour objet de rendre possible l'octroi du permis litigieux. Or, on l'a vu, la jurisprudence relative aux ZAC interprète cette exception de façon extensive, de telle sorte que l'illégalité du PAZ se répercute systématiquement sur les permis de construire. C'est donc un revirement de jurisprudence qu'il faudrait souhaiter, de façon à donner au principe de l'arrêt Gepro sa pleine portée en matière de ZAC. Mais une telle évolution se heurterait à l'idée, qui sous-tend la jurisprudence et reçoit l'approbation de la doctrine, qu'un permis de construire dans une ZAC est toujours délivré à la faveur des dispositions du PAZ, qui ont eu pour objet de le rendre possible. Un changement de conception radical serait donc nécessaire pour que l'idée selon laquelle un permis n'est pas un acte d'application du POS soit transposée au PAZ.

Plus que des réformes, des pratiques à adopter par l'administration et les aménageurs peuvent constituer des moyens relativement aisés d'améliorer la prévention du contentieux. Ainsi, dès la conception de l'opération, il peut être conseillé d'"intégrer" la règle de droit, c'est-à-dire de vérifier si le recours à la procédure de ZAC est justifié et de veiller au respect des normes supérieures. Ensuite, tout au long de la procédure de ZAC, la vérification des principaux points sur lesquels une jurisprudence existe permet non d'éviter les contentieux, ni d'être sûr de les remporter, mais de diminuer les risques et, en cas de contentieux, de se trouver dans une situation mieux maîtrisée⁸³⁷. Plus précisément, les lignes de force de la jurisprudence à considérer sont, entre autres, l'attention portée à la justification de la prise en compte des contraintes d'environnement, la portée réelle donnée aux schémas directeurs (par la censure non des opérations qui ne sont pas strictement conformes, mais de celles qui viennent

⁸³⁶"Les ZAC en panne : quelles solutions ?", J.-P. Meng et S. Pérignon, Editions du CRIDON, Collection Conférences.

⁸³⁷François-Charles Bernard, "La prévention des risques contentieux dans les ZAC", dans *Sécuriser l'urbanisme*, Publication de l'ADEF (Association des Etudes foncières), 1997

contrecarrer leurs options) et une application ferme des lois d'aménagement et d'urbanisme (en retenant la règle la plus sévère, la plus favorable à la protection du milieu)⁸³⁸.

Cette prévention pourrait également passer par une amélioration du contrôle de légalité exercé par le préfet. Rappelons en effet que les délibérations et actes réglementaires des autorités communales sont soumis à l'obligation de transmission au préfet ou au sous-préfet, en vertu de l'article L. 2131-1 du Code général des collectivités territoriales. S'il estime l'acte illégal, le préfet peut soit le déférer au tribunal administratif, soit demander à la commune de retirer son acte ou de le modifier pour le rendre conforme à la légalité. Par ailleurs, l'Etat est associé à l'élaboration du PAZ en vertu de l'article L. 311-4, intervention qui est souvent plus efficace, en termes de respect de la légalité, que le contrôle de légalité proprement dit, car celui-ci ne s'exerce qu'après l'enquête publique, sur le PAZ adopté. Le contrôle de légalité gagnerait, selon certains auteurs⁸³⁹, à être effectué avant l'enquête publique, et à être mené conjointement avec l'instruction de la déclaration d'utilité publique. Le contrôle pourrait s'exercer sur la délibération approuvant le dossier de réalisation de la ZAC, car s'il s'agit d'une mesure préparatoire qui, en vertu de la jurisprudence "Syndicat C.G.T. des hospitaliers de Bédarieux", ne peut plus être annulée pour ses vices propres, le préfet peut la déférer, et si des moyens de légalité interne pouvaient être invoqués par le préfet⁸⁴⁰, un contrôle au fond pourrait déjà être exercé sur le projet de PAZ contenu dans le dossier de réalisation. Mais deux problèmes surgiraient alors : le préfet n'a pas l'obligation de déférer un acte illégal et même s'il le déférait, les délais de jugement par les tribunaux administratifs sont tels que leur décision risquerait d'intervenir trop tard, alors que la réalisation de la ZAC aurait été poursuivie. Une solution plus efficace demeure sans doute de demander à la commune de modifier ou retirer l'acte que le préfet estime illégal, le plus en amont possible de la procédure de ZAC.

On voit, à ce stade, que les réflexions relatives au régime juridique de la ZAC portent largement sur la meilleure manière de faire face aux risques juridiques nés de sa mise en œuvre. Pendant encore de nombreuses années, la "gestion de l'existant" prendra, s'agissant des ZAC, le pas sur la modernisation de cet outil juridique aujourd'hui daté. En attestent les

⁸³⁸Serge Lasvignes, "Le risque contentieux dans la procédure de l'aménagement concerté", EFE, 1er Forum de l'urbanisme, 11 et 12/10/94, Session n° 16.

⁸³⁹Marie Maurel, "Comment améliorer le fonctionnement du contrôle de légalité du préfet ?", dans *Sécuriser l'urbanisme*, Publication de l'ADEF (Association des Etudes foncières), 1997

⁸⁴⁰Point qui n'a pas été tranché dans l'arrêt précité mais le commissaire du gouvernement y était favorable.

réflexions préparatoires au nouveau projet de loi sur l'habitat et l'urbanisme. Alors que ce projet ambitionne de fournir le "cadre de la ville de demain" et, pour ce faire, de "rénover les démarches et les outils du développement urbain dont nous avons hérité de la période des trente glorieuses", il ne semble pas qu'il soit fait une part importante à la technique des ZAC, si l'on s'en tient à l'ambition déclarée du secrétaire d'Etat au logement, Louis Besson⁸⁴¹. De même, le récent "toiletage" du Code de l'urbanisme par le décret du 12 octobre 1998⁸⁴², n'a pas modifié le cadre juridique des opérations de ZAC. Ce relatif désintérêt montre peut-être que les ZAC ne sont plus "à la mode". Mais un tel bilan est peut-être trop rapide. La conclusion qu'il est possible de tirer de l'étude qui vient d'être conduite sur le contentieux des ZAC est en effet que le procédé des ZAC a pris sa place, tant bien que mal, dans le droit général de l'urbanisme. Les juges, et notamment le juge administratif, ont inséré les différents actes relatifs aux ZAC dans leur jurisprudence, au prix d'infléchissements et d'adaptations du droit commun, mais jamais de bouleversements majeurs. La ZAC ne relève plus désormais du domaine des procédures de source exclusivement textuelle, et est venue prendre place dans l'univers du droit jurisprudentiel. Cette opposition est naturellement artificielle : le juge ne fait qu'interpréter, et assujettir à des principes plus anciens et généraux, les réglementations d'origine administrative. Mais, ce faisant, il les naturalise et leur permet de vivre une vie plus longue, moins artificielle, dans un contexte de moindre insécurité juridique. Et s'il fragilise les opérations, il renforce le droit des ZAC en le développant, de telle sorte que l'insécurité qui affecte les unes a paradoxalement pour corollaire une plus grande sécurité du droit qui leur est applicable. Paradoxalement, donc, le contentieux dont a fait l'objet la procédure de ZAC aura peut-être été, contre et outre les "modes" réglementaires, la condition de sa pérennité en tant qu'instrument d'aménagement.

⁸⁴¹F. Vaysse, "Urbanisme - Le projet de loi est en marche", *Le Moniteur*, 29/01/99 p. 39.

⁸⁴²Décret n° 98-913 du 12 octobre 1998, JO 13/10/98.

BIBLIOGRAPHIE

1. Codes

Code de l'urbanisme, Dalloz, 1998, annoté par Franck Moderne et Hubert Charles

Code de l'urbanisme, Litec, 1998, commenté et annoté par Fernand Bouyssou et Jean Hugot

Code civil, Dalloz, 1998

Code administratif, Dalloz, 1998

2. Manuels et ouvrages

Jean-Bernard Auby et Hugues Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, Domat Droit public/Droit privé, 5e édition 1998

Jean-Marie Auby et Roland Drago, *Traité de contentieux administratif*, LGDJ 1984, T. 1

Pierre Catala et François Terré, *Procédure civile et voies d'exécution*, PUF, Thémis

René Chapus, *Droit administratif général*, t. 1 Domat Droit public, Montchrestien, 10e éd. ; *Droit du contentieux administratif*, Domat Droit public, Montchrestien, 6e éd.

Jean Courrech, *Zones d'aménagement concerté*, Delmas (Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires) 1ère édition 1997

Jean-Louis Harouel, *Histoire de l'urbanisme*, Que sais-je ? n° 1892, PUF

Patrick Hocreître, *L'urbanisme et les collectivités locales*, Ed. Sofiac, T. 2

Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 3e édition 1998

Jean-Paul Lacaze, *Les méthodes de l'urbanisme*, Que sais-je ? n° 2524, PUF

Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e éd., 1896, t. 2

A. de Laubadère, F. Moderne et P. Delvolvé, *Traité des contrats administratifs*, LGDJ

Jean-Pierre Lebreton, *Droit de l'urbanisme*, PUF Droit fondamental, 1993

M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz

Pierre Merlin, *L'urbanisme*, Que sais-je ? n° 187, PUF

Raymond Odent, *Contentieux administratif*, Les cours de droit, 1978-79

Roger Perrot, *Institutions judiciaires*, Montchrestien

D. Pouyaud, *La Nullité des contrats administratifs*, LGDJ 1991

R. Savy, *Droit de l'urbanisme*, Thémis 1981

Sécuriser l'urbanisme, Publication de l'ADEF (Association des Etudes foncières), 1997

3. Publications de l'administration

Conseil d'Etat, Section du rapport et des études, Section des travaux publics, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française 1992

DAU, Ministère de l'Équipement, du logement, des Transports et du Tourisme, *Public - Privé : Quel aménagement pour demain ?*, Editions Villes et Territoires

Ministère de l'Équipement, *Guide des zones d'aménagement concerté*, La Documentation française, 1989

4. Encyclopédies

Répertoire de Contentieux administratif, Dalloz

Georges Liet-Veaux, *Juris-classeur administratif*, "Zones d'urbanisme opérationnel", Fascicule 446-1 (Urbanisme : Fascicule 100).

5. Thèses

Franck Steichen, *L'aménageur privé et la ZAC, ou la consécration d'un marché de l'aménagement*, thèse Nice novembre 1994, n° 94Nice0020.

6. Articles

J.-B. Auby, "Permis de construire et cahier des charges", *PA* 30/05/86, p. 18

J. F. Bizet, "Observations sur l'évolution de la concession d'aménagement", *DA* mai 92 p.1

P. Bon, "Acquisitions et cessions des terrains dans les ZAC. Aspects liés au droit de l'expropriation", *Droit et Ville* 1993 n°36

F. Bouyssou, "Le contentieux administratif des ZAC", *Droit et Ville* 1979 n°8 p.237 ; "Le contentieux récent des zones d'aménagement concerté", *PA* 1/12/93 p.18 ; "Le contentieux récent des participations financières des constructeurs", *JCP Ed N* 1996, Prat. p. 435 ; "Permis de construire : comment mieux délimiter les taxes exigibles", *Le Moniteur* 6/03/98 p. 80

L. Campredon, "Les participations des constructeurs dans les ZAC à maîtrise foncière partielle", *DA* avril 96 p. 1.

- H. Charles, "L'achèvement de la ZAC", *Droit et Ville* 1993 n°36
- J. Chevallier, "Réflexions sur l'arrêt "Cadot", *Droits, Revue française de théorie juridique*, 1989, n° 9 p. 79
- N. Coulaud, "ZAC - Trois propositions pour dépasser les blocages", *Le Moniteur*, 3/05/96 p. 46 ; "Occupation du sol - Un contentieux toujours important", *Le Moniteur* n° 4960, 18/12/98 p. 40.
- Ch. Corinaldesi et B. Stemmer, "Le régime actuel des participations d'urbanisme", *JCP Ed N*, 1993, doctrine p.186
- H. Coulombie et V. Le Coq, "La notion et le régime juridique des espaces proches du rivage dans la loi du 3 janvier 1986", *RFDA* janv. fév. 1994 p.104
- P. Delvolvé, "Le recours pour excès de pouvoir contre les dispositions réglementaires d'un contrat", note sous CE Assemblée, 10 juillet 1996, M. Cayzeele, *RFDA* 1997 p.89
- S. Elkan, "Les meilleures ZAC ont une fin", *Etudes foncières* n° 77, décembre 1997
- E. Fatôme, "Les participations : financement et maîtrise d'ouvrage des équipements publics", *Droit et Ville* 1993 n°36 ; "L'urbanisme contractuel", *AJDA* 20/05/93, n° spécial p. 63
- E. Fatome, L. Richer, "Nature et contenu du contrat d'aménagement", *RDI* avr.-juin 94 p. 169
- R. Foltirine, "Schéma directeur : des exigences de compatibilité ou de conformité", *Le Moniteur* 6/06/97, p.61
- J.P. Gilli, "Les opérations d'urbanisme inachevées à l'expiration de la concession", *RFDA* 1989 p. 663 ; "Le juge judiciaire et le droit de l'urbanisme", *AJDA* 20/05/93, n° spécial p. 55
- A. Givaudan, "La ZAC. Un moyen à remettre à neuf", *Droit et Ville* 1993 n°36
- O. Gohin, "Qu'est ce qu'une juridiction pour le juge français ?", *Droits, Revue française de théorie juridique*, 1989, n° 9 p. 93

G. Gouaislin, "Le régime de la TVA des ZAC concédées : La doctrine administrative est-elle compatible avec les évolutions jurisprudentielles récentes ?", *GP* 13-17/07/97 p. 12

J.-L. Gourdon, "Concertation ou convention ? Un regard critique sur la pratique des ZAC conventionnées", *Etudes foncières* 1982 n° 17

A. Holleaux, "Avancée de l'écologie devant les juridictions administratives", *PA* 27/02/91 p.4

H.-G. Hubrecht, G. Melleray, "La commune et l'aménagement", *RFDA* 86 p.318

Ch. Huglo et I. Cassin, "La concertation en matière d'aménagement", *PA* 18/03/94 p. 9

H. Jacquot et O. Martin, "Convention et concession de ZAC. Les incertitudes actuelles", *Droit et Ville* 1993 n°36

Y. Jégouzo, "ZAC et réglementation d'urbanisme", *Droit et Ville* 1993 n°36

B. Lamorlette, "L'acte détachable d'une convention de ZAC", *RDI* 1993 p.453

S. Lasvignes, "Le risque contentieux dans la procédure de l'aménagement concerté", *EFE*, 1er Forum de l'urbanisme, 12/10/94, Session n° 16

J. P. Lebreton, "L'urbanisme et les législations réputées indépendantes", *AJDA* 20/05/93, n° spécial p. 20

V. Le Coq, "Le recours des associations en matière d'urbanisme - Limites", *DA* Fév. 99 p. 6

E. Le Cornec, "Rapport de présentation et légalité des documents d'urbanisme", *RFDA* 98 p.390

R. Leost, "L'agrément des associations de protection de l'environnement", *RJE* 2/1995 p.265

G. Liet-Veaux, "Des travaux et prestations susceptibles d'être imposés à l'aménageur d'une ZAC", *DA* mai 93 p.1

F. Linditch, "Recherche sur les règles de passation des marchés de travaux dans les ZAC", *RDI* 1991 p.447

J. Mallard, J.-J. Piette, "Mode de réalisation de la ZAC et partenariat public-privé", *Droit et Ville* 1993 n°36

J.-P. Meng et S. Pérignon, "Les ZAC en panne : quelles solutions ?", Editions du CRIDON, collection Conférences

R. Moie, "Les zones d'aménagement concerté", *REDI* 1977 n°70

B. Montcerisier, "La nécessaire compatibilité des ZAC avec les schémas directeurs", *AJPI* 10/11/93

J.-F. Montredon, "La ZAC à l'épreuve des normes supérieures d'urbanisme", *JCP Ed. not. et immob.* 27/03/98 p. 476

J. Morand-Deville, "La procédure de création de la ZAC", *Droit et Ville* 1993 n°36 p. 9

G. Moreau, "La procédure de création", *Droit et Ville* 1993 n°36 p. 35

B. Pacteau, "Quel retentissement de l'annulation d'un acte détachable sur la validité et l'exécution du contrat auquel cet acte se rapporte ?", *CJEG* 1991 p. 20.

M. Peiser, "Responsabilité des communes - Déjouer les risques liés à l'urbanisme", *Le Moniteur* 27/03/98

S. Pérignon, "Les cessions de terrains par l'aménageur d'une ZAC", *Rép. Defrénois* 1988 n°34225 et 34253 ; "Mode de réalisation de la ZAC et partenariat public-privé", *Droit et Ville* 1993 n°36 ; "Sécurité juridique des constructeurs et zone d'aménagement concerté", *Droit et Ville* 1993 n° 36

F. Steichen, "Le contrôle du juge en matière de ZAC", *RFDA* 96 p. 1202

C. Teitgen-Coly, "L'urbanisme opérationnel. Définition et mise en œuvre des principes d'aménagement", *AJPI* 86 p.7

Ph. Terneyre, "Les paradoxes de l'annulation des contrats administratifs", *EDCE* 1988 n° 39 p. 69

F. Vaysse, "Urbanisme - Le projet de loi est en marche", *Le Moniteur*, 29/01/99 p. 39

L. Yousry, "La "loi littoral" et le juge administratif", *RFDA* mars-avr. 92 p. 280

7. Principales décisions jurisprudentielles intéressant les ZAC

7.1 Jurisprudence administrative

1972

CE 6 décembre 1972, Epx. Desnot, *DA* 1973 n° 19 (ZUP, expropriation, dossier soumis à l'enquête)

1973

TA Versailles, 5 décembre 1973, Assoc. pour la protection de l'environnement de Bailly, p.830 (POS, abattage, indépendance des législations, circulaire, détournement de pouvoir)

1974

CE 8 mars 1974, Cts. Challe, p.1010 (Expropriation et ZAC)

CE 17 mai 1974, Chambre de commerce et d'industrie d'Orléans et du Loiret, n° 88502, cité dans le *Guide des zones d'aménagement concerté*, Ministère de l'Equipement, La Documentation française, 1989 p. 24 (exclusion de la TLE)

TA Rennes 22 mai 1974, Paoli, cité dans le *Guide des zones d'aménagement concerté*, Ministère de l'Equipement, La Documentation française, 1989 p. 157 (enquête publique sur le PAZ)

1975

CE 25 juillet 1975, Comité de défense des intérêts des propriétaires et fermiers de la zone industrielle et de la raffinerie des Guipavas, Saint-Divy, n° 94263, cité dans le *Guide des zones d'aménagement concerté*, Ministère de l'Equipement, La Documentation française, 1989 p.51 (création, opportunité, déclaration d'utilité publique, indépendance des procédures)

CE 25 juillet 1975, Syndicat CFDT des marins pêcheurs de la rade de Brest..., n° 90992, 91012, 91013, 91014 et 91015, cité dans le *Guide des zones d'aménagement concerté*, Ministère de l'Equipement, La Documentation française, 1989 p. 167 (enquête préalable à la DUP)

1976

CE 10 mars 1976, Valentini, p.947 (indépendance création ZAC/DUP)

CE 15 décembre 1976, SCI de construction "Résidence Galliéni" à Auxerre, p. 542 (ZUP, contrat SEM d'aménagement/SCI)

1977

CE 30 mars 1977, Sté d'aménagement du quartier des Juilliottes, *DA* 1977 n°210 (Travaux publics)

CE 29 avril 1977, A.P.A.R.A., Sieur Aubry, *DA* 77 n°209 (Expropriation, exclusion des dispositions d'urbanisme en ZAC)

CE 29 avril 1977, Sté d'aménagement de Bray-Dunes, p. 1000 (Responsabilité de la collectivité publique)

CE 20 mai 1977, Paoli, p. 1000 (création)

CE 5 octobre 1977, Assoc. de défense des Creillois de la Rive gauche et Merlette, p. 1000, *REDI* 79 n°82 p.47 (Opération d'aménagement/DUP)

CE 2 décembre 1977, Comité de défense de l'environnement de Mâcon-Nord, p. 474, *REDI* 79 n°82 p.47 (Création/Droits/Modification)

TA Amiens 20 décembre 1977, Assoc. de défense des Creillois de la rive gauche, p. 654 (ZAC/DUP, indépendance)

1978

TA Versailles 8 février 1978, sieur Dechegne c/ Ministre de l'équipement, *Droit et Ville* 78, n°5, p. 266 et 274 ; *AJPI* 10/02/79 p.16 (Acte de création/permis de construire, opération complexe, PAZ)

CE 22 mars 1978, Groupement agricole des cinq ponts, p. 969, *REDI* 79 n° 82 p. 47 (Expropriation/ZAC, indépendance)

TA Versailles 11 octobre 1978, Ville de Dourdan, p. 608 (Retrait de arrêté de création, responsabilité administrative)

1979

CE 9 mars 1979, Comité de défense de l'environnement de Mâcon-Nord, *Droit et Ville* 79, n°8 p. 237 (délibération approuvant dossier réalisation, recevabilité du recours)

CE 14 mars 1979, Denu, *Droit et Ville* 79, n°8, p.239, note Bouyssou (ZAC/DUP, indépendance)

CE 23 mars 1979, SCI des Tuileries à Grigny, *RDI* 79, n°8, p.237 note Bouyssou (Dispense de permis, loi 3/01/79)

CE 23 mars 1979, Valentini, p.133, *AJDA* nov.79 p.53, *Droit et Ville* 79, p.242 (Création, contrôle juge, exception d'illégalité, opération complexe, PAZ)

CE 9 mai 1979, Ministre de l'équipement et Cne de Cheylard, p. 919 (DUP, contrôle du juge)

TA Nantes 20 juillet 1979, Sté Hyperrallye, p. 920 (Création, détournement de pouvoir)

1980

TA Versailles 22 mai 1980, SARL Centre hippique de la Clairière, p. 929 (Sursis à exécution)

CE 17 octobre 1980, Bert, p. 370, concl. Labetoulle (Création, exception d'illégalité)

1981

CE 6 février 1981, Union départementale des Bouches-du-Rhône pour la sauvegarde de la vie et de la nature, p. 70, *Droit et Ville* n°11 p.158 note Bouyssou, *AJDA* 81 p.215, D82 Somm 522, *DA* 81 n°100 (PAZ, étude d'impact, sursis à exécution)

CE 18 mars 1981, Assoc. de sauvegarde des sites et de l'environnement du N-E de Marseille et de la Chaîne de l'Etoile, p. 871 (PAZ, sursis à exécution)

CE 15 mai 1981, Assoc. de sauvegarde de l'environnement Maillot Champerret, *JCP* 81 Ed G, II, 19686, Concl Genevois, obs. Bouyssou (PAZ/permis de construire, Servitudes de la loi du 19/04/79)

1982

CE 5 février 1982, Le Scieillour, *GP* 82, Pan. dr. am. p.335 (PAZ, étude d'impact, dispense)

CE 19 février 1982, Ville d'Aix-en-Provence, p.783, *AJDA* 82 p. 391, Chron.p. 72 et 363 (DUP, arrêté de cessibilité)

CE 23 avril 1982, Chantebout, p. 158 (PAZ/permis de construire, approbation sans enquête publique)

CE 26 mai 1982 Assoc. de défense des Creillois de la rive gauche, *GP* 83 Pan. Dr. adm. p.53 (PAZ, prise en considération)

CE 26 mai 1982, Assoc. de défense du quartier des Tufs, p.783 (Déc.. 30 mai 1969, DUP)

CE 9 juin 1982, Assoc. de sauvegarde des espaces verts des Monts d'Or, p.216 (PAZ/schéma directeur, programme des équipements publics, erreur manifeste d'appréciation)

CE 7 juillet 1982, Mme Vanderbeke, *PA* 25/01/85 p. 13 (création, DUP, contreseing ministériel)

1983

CE 2 mars 1983, Assoc. "Comité Vivre à Courbevoie", *DA* 83 n° 183 (Etude d'impact, légalité Déc. 12 octobre 77)

CE 25 mai 1983, Assoc. pour la sauvegarde de la ville d'Enghien-les-Bains *PA* 23/01/85 p. 13 (création, DUP, contreseing ministériel)

TA Versailles 14 septembre 1983, Assoc. défense du village de Lésigny, *PA* 23/01/85 p.13, (Rapport de présentation, SDAURIF)

CE 23 septembre 1983, Cne de Chateaugay, *DA* 83 n° 409 (Renonciation à la création, responsabilité administrative)

CE 28 octobre 1983, Mme Cocard, p. 435 ; *DA* 83, 499 ; *AJDA* 20/03/84 p.173 ; *D.* 84 IR128 et Somm. 454, Obs. Charles, Bon ; *PA* 23/01/85 p.13, Concl O. de Lamothe (Création ZAC/DUP, étude d'impact)

TA Paris, 6 décembre 1983, Assoc. ACRI Liberté, *PA* 23/01/85 p.13 (Modification du PAZ, rapport de présentation)

1984

CE 11 mai 1984, Evrard, p. 180, *DA* 84 n°293, *PA* 23/01/85 p.13 (PAZ, objet, restauration et démolition)

CE 22 juin 1984, SCI Palaiseau-Villebon, p. 773, *AJPI* 86, 80, Chron Hostiou (Création, décision non créatrice de droits)

CE 6 juillet 1984, Comité de défense de Triel et des bords Seine d'Ile de France, *DA* 84 n°407, (circ. du 21/03/73 sur les grands ensembles)

CE 24 octobre 1984, Min. Environnement. c/ Cne Montigny-les-Metz, *PA* 23/01/85 p.13, *AJPI* 86 p.81, note Hostiou (PAZ/DUP)

CE 14 novembre 1984, Ville de Beauvais, Sté d'ingénieurs et de techniciens pour l'équipement et la construction, *DA* 85 n°26 (Défaut d'approbation de contrat d'ingénierie, responsabilités)

1985

CE 9 janvier 1985, Consorts Wasservogel, *DA* 85 n°114 (Restauration, responsabilité)

CE 30 janvier 1985, Assoc. Les Amis de la terre, p. 19, *AJDA* 85 p.238 (Etude d'impact, Déc. 12 octobre 77)

CE 27 février 1985, Assoc. de sauvegarde des sites et de l'environnement au NE de Marseille et Chaîne de l'Etoile, *DA* 85 n° 213 (PAZ, étude d'impact)

CE 27 février 1985, Min Urba et logement c/ cne de Finveau (PAZ, étude d'impact)

CE 20 mars 1985, Cne de Morigny-Champigny, p.807, *RFDA* 85 p.704, B. Pacteau (Enquête publique, motivation des conclusions)

CE 11 octobre 1985, Cne d'Héricourt, *DA* 85 n° 573 (Urbanisme commercial, agrément pour l'acquisition de terrains)

CE 8 novembre 1985, SCI du Moulin, p.814, *RDI* 86 p.61 (PAZ/permis, détournement de pouvoir)

CE 13 novembre 1985, Assoc. Bien Vivre à La Motte-Servolex, *RDI* 86 p. 61 (Création/PAZ, dossier mis à la disposition du public)

CE 20 novembre 1985, Min. Equip et amén. du territoire c/ Dechène, p. 807 (Création, projet d'aménagement approuvé selon loi 15/06/43)

CE 6 décembre 1985, SA de promotion immobilière Jean Ache, p.806 (Dossier de création)

1986

CE 21 mars 1986, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble "Les Périades", p.78, *DA* 86 n°315, *AJDA* 86 p.385, Concl J-C Bonichot (PAZ)

CE 7 mai 1986, ministre de l'économie c/ Sté anonyme Terrabâtir, Lex. N° 49.991 (réalisation des équipements publics, soumission à la TVA, déductibilité de la TVA)

TA Versailles 21 novembre 1986, Union des commerçants et artisans de Dammarie-les-Lys, p.758, *DA* 87 n°215 (PAZ, modification de l'objet de la ZAC)

CE 28 novembre 1986, SCI du Domaine de la Seigneurie, *RDI* 87 p.218 (Non réalisation, responsabilité administrative)

1987

CE 4 mars 1987, SCI du château de Chilly-Mazarin, p.86, *DA* 87 n°263, *JCP* 87 n°50, Prat p.660, *RDI* 87 p.218 (Création, caducité)

TA Paris, 31 mars 1987, M. Milgrom, *PA* 14 octobre 88 p.7 (Délégation du droit de préemption)

CE 22 mai 1987, M. Tête c/ Cne de Caluire-et-Cuire, *AJDA* 87 p.664, *DA* 87 n°440, Concl. Ch. Vigouroux (Mesures préparatoires, recevabilité du recours)

CE 28 octobre 1987, Assoc. pour la défense des sites et paysages, p. 327, *PA* 14 octobre 88 p.6 (DUP/ZAC, indépendance)

TA Versailles 30 octobre 1987, Assoc. "Les Amis du vieux Saint-Brice", p.1008, (PAZ, art 26 Déc. 14/03/86)

CE 2 décembre 1987, SA de gestion immobilière, p.394 (Conformité RAZ/permis de construire)

TA Marseille 11 décembre 1987, Mme Bernardi, p.494, *PA* 14 octobre 88 p.7, *RDI* 88 p.287 (Acte de création, motivation)

TA Paris 14 décembre 1987, Assoc. de sauvegarde de l'env. Maillot-Champerret, PA 14 octobre 88 p.8 (PAZ/loi 7/02/53, compensation par espaces libres, permis de construire/RAZ)

1988

CE 20 janvier 1988, Fédération des SEPANSO, PA 14 octobre 88, n°124 p.7, Morand-Deville (Sursis à exécution)

CE 12 février 1988, Min. urbanisme et logement, AFTRP, Cne Aulnay-sous-Bois c/ Sté des Automobiles Citroën, p.65, AJPI oct.88 p.688 note J.-B. Auby, AJDA 88 p.331 (participations des constructeurs)

TA Nice 23 février 1988, Union des commerçants et artisans de St-Cyr-sur-Mer, p.1076 (Création, concertation, PAZ, exception d'illégalité)

CE 11 mars 1988, Assoc. "Les résidents de Vars", p.1077, PA 14 octobre 88 p.7 (Prescriptions du PAZ)

CE 11 mars 1988, MM. P. Guérin et M. Sarlat, PA 14 octobre 88 p.7 (DUP de la création d'une ZAC, théorie du bilan)

CE 18 mai 1988, SEM d'aménagement de Bures-Orsay, RFDA 89 n° 4 p.663, note J.P. Gilli (Opération inachevée à l'expiration de la concession)

CE 8 juin 1988, Ville d'Amiens c/ Crépin, DA 88 n° 446 (Indépendance ZAC/expropriation)

CE 10 juin 1988, SCI ZAC de Villardeau, p.240, AJDA 88 p. 443 et 495, PA 14 octobre 88 p.7, DA 88 n°445 (PAZ, caducité création, PAZ/autorisations)

TA Paris, 27 juin 88, Caen, p.1077 (PAZ, erreur manifeste d'appréciation)

CE 20 juillet 1988, Assoc pour la sauvegarde de la ville d'Enghien-les-Bains et de ses abords, DA 88 n°536 (Caducité et D 7/07/77)

CE 12 octobre 1988, Pasinetti, Préfet des Hauts de Seine, DA 88, 612 (Enquête publique)

CE 25 novembre 1988, Ministre délégué auprès du Ministre de l'équipement, chargé de l'environnement c/Fraisse, p.1077 (PAZ, installations classées)

1989

CE 1er mars 1989, Sté d'équipement du département de Gironde c/ OPHLM de la CUB, PA, 23/05/90, p.12, DA 89 n°255, note F. Moderne (ZUP, marché de TP, mandat)

CE 12 mai 1989, Martel, RDI 89 p. 347 (Création, délibération du conseil municipal)

CE 26 mai 1989, M. et Mme Fizaine, PA 11/01/91 p.14 (ZUP, cahier des charges)

CAA Paris, 30 mai 1989, FLFI 89 n°7 p.153 (participations, TVA)

CE 28 juillet 1989, Communauté urbaine de Brest, p.172, DA nov.89 n°610 et 611 (Participations)

TA Nice, 25 septembre 1989, Groupement de défense de la colline des Baumettes, p.994 (PAZ, sursis à exécution)

CE 4 octobre 1989, Ministre de l'Equipement, ville d'Aix-en-Provence c/ assoc. de défense des site d'Entremonts aux Pinchinats, PA 11/01/91 p.13 (loi 18/07/85, entrée en vigueur)

CE 9 octobre 1989, Fédération des SEPANSO, p.983, GP 90 p.266, PA 20/06/90 p.19, note J. Morand-Deville (Loi Montagne)

CE 27 octobre 1989, Fondeville, *PA* 23/05/90 p.14, *D* 90 Somm p.243, F. Moderne (zone d'action concertée, SCI mandataire de commune, marché VRD)

CE 6 décembre 1989, Assoc. "Un poumon pour Saint-Blaise", *PA* 11/01/91 p.13 (PAZ, rapport de présentation, notion d'îlot)

TA Nantes, 14 décembre 1989, Dame Gallard, M. Carbonnel, *GP* 90, 2 Somm p.687 (Expropriation, enquête publique, arrêté de cessibilité)

TA Paris 18 décembre 1989, Assoc. d'animation, cadre de vie, recherche et information du quartier du parc de Nanterre-La Défense, "ACRI-Liberté", p.993 (PAZ, équipements publics)

1990

CE 31 janvier 1990, Assoc. de défense de Juan-les-pins et de ses pinèdes c/ Cne d'Antibes, *Leb T* p.1036, *GP* 1990, *Pan Dr adm* p.544, *PA* 11/01/91 p.13, , "PAZ, modification

TA Paris 2 avril 1990, Assoc. "Belle-Rive Malmaison pour la défense de l'environnement", *PA* 11/01/91 p.14, , Annulation PAZ/permis

CE 4 mai 1990, Compagnie industrielle maritime (CIM), *DA* n°371, *AJDA* 90 p.735 note J.-B. Auby, *RFDA* 90 p.591 concl. Guillenschmidt (Participations des constructeurs)

CE 9 mai 1990, Comité de défense de l'îlot Gros Boulainvilliers, *DA* n°370, *PA* 11/01/91 p.13 (Espaces verts, absence dans le RAZ)

CE 7 septembre 1990, Min de l'urbanisme et du logement c/ assoc. "Vannes-Initiatives-Espaces", *PA* 4 novembre 91 p.15, André Holleaux (étude d'impact)

CE 21 septembre 1990, SCI Le Trait d'Union, *PA* 11 novembre 91 p.14 (Annulation arrêté de création, PAZ et permis, responsabilité de l'Etat)

CE 5 octobre 1990 Assoc. de défense des propriétaires, commerçants, industriels et occupants et de participation des propriétaires des secteurs n° 9 des ZAD Levallois, p.1035 et 1050, *DA* 90 n° 564 (Création, dossier, R.311-3, Déc. 12 octobre 77, enquête sur PAZ, dossier)

CE 5 octobre 1990, Cne de Levallois-Perret, SEMALREP, Min Equip c/ Ph. Caen, p.267, *DA* 90 n° 565, *AJDA* 20/01/91 p.69, *PA* 27/02/91 note Holleaux (PAZ/schéma directeur, DUP)

CE 7 novembre 1990, Assoc. Vie et environnement communal, *PA* 4 novembre 1991 p.16 (Enquête préalable, avis du commissaire-enquêteur)

CE 7 novembre 1990, Cne de Dammarie-les-Lys, p.1035, *DA* 91 n°52 (modification de l'objet d'une ZAC)

TA Nantes 13 décembre 1990, Epx Kerbriand, *GP* 91, *Pan. Dr. adm.* p.115 (Création, concertation)

1991

CE 11 janvier 1991, M. Leroy, *Quot. jur.*, 20/07/91 p.6 (Dossier de création, rapport de présentation, étude d'impact)

CE 18 janvier 1991, Sté Tunzini-Nessi Entreprises d'Equipement c/ Ville de Blois, *RDI* 91 p.210 (Concession d'aménagement, responsabilité contractuelle des entreprises)

TA Nice 31 janvier 1991, Assoc. défense des sites de Théoule et de la Corniche d'Or, *D* 91 Somm p.263 (PAZ, loi littoral, permis, exception d'illégalité)

CE 25 mars 1991, SEZAC, Lex. 68382 (Convention de réalisation de ZAC, TVA, déductions sur sommes versées pour les équipements publics, aménageur, commune)

CE 22 mai 1991, Cts Guillou, Cts Parents et SA "Les Ets Dutemple", p.1255, DA n°311 (Localisation, schéma directeur)

CE 14 juin 1991, Assoc. des amis de St Palais sur mer, AJDA 91 p.818, concl. Bernard Stirn, JCP ed G, 91 IV, p.379, DA 91 n°361 (création, PAZ, compétence, sursis à exécution)

CE 17 juin 1991, Alain Garcia, PA 4 novembre 91 p.16 (concertation)

CAA Paris 24 juin 1991, Laffoucrière, DA 1991 n°500 (ZAC/opération de construction ou de génie civil)

TA Nice 4 juillet 1991, SOS Environnement, p.627 (PAZ, loi littoral)

TA Nice 26 septembre 1991, Groupement des assoc. de défense des sites et de l'environnement de la Côte d'Azur, Assoc. "SOS Environnement Valbonne", DA 92 p.307 (PAZ/permis, illégalité par voie d'exception)

CE 9 octobre 1991, Assoc. de défense des habitants du centre à L'Haye, p.1256, RDI 92 p.56, (Contenu du RAZ)

TA Nice 24 octobre 1991, Assoc. "Les Amis de St Raphaël et de Fréjus", Assoc. "SOS Environnement Var", DA 92 n°307 (Annulation d'un PAZ/permis)

CE 13 novembre 1991, M. et Mme Mattei, Lex.90.250 (PAZ, permis de construire)

TA Orléans 14 novembre 1991, Sté pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature en Touraine, *Etudes foncières* n°55, juin 92 p.61 (PAZ/schéma directeur)

CE 25 novembre 1991, Assoc. des Amis de St Palais-sur-mer, p.408, PA 29/04/92 p.8, note J. Morand-Deville (Compétence, annulation POS, annulation création et effet sur PAZ)

CE 18 décembre 1991, Mlle Chane Tou Ky, DA n°483, JCP 93 II 22050, obs. A. Bernard (expropriation, bilan)

CE 18 décembre 1991, SIVOM de Ste Geneviève des Bois, Fleury-Mérogis et St Michel sur Orge, p.450 (PAZ, modification, compétence)

1992

CE 20 janvier 1992, Ville de Talant, SEM d'aménagement de l'agglomération dijonnaise, Lex.46.624, 46.728 (Renonciation, convention entre villes et district, concession, maître d'ouvrage, interruption travaux, entreprises, garantie ville)

CE 10 février 1992, Ville de Meudon, RDI 92 p.197, *Quot. jur.* 9/02/93 p.5 (Enquête, publicité, étude d'impact/PAZ, PAZ/SDRIF, utilité publique)

CE 6 mars 1992, M. Arnavielle, comité de sauvegarde patrimoine pays de Montpellier, Lex. 120.605 (Sursis à exécution, étude d'impact, préjudice)

CE 11 mars 1992, Ministre de l'Equipement et du logement et Ville de Cannes, p.1382, RDI 92 p.311, *Quot. jur.* 9/02/93 p.4 (Création, validation, PAZ, rapport de présentation, utilité publique)

CE 13 mars 1992, Cne de Savenay, *Quot. jur.* 9/02/93 p.6 (création, concertation, vocation de la commune)

CE 23 mars 1992, Martin, D 93 Somm comm p.373 note P. Bon, *Rép. Defrénois* 94 I, art 35925 p.1330, note S. Périgon (expropriation, droit de priorité des expropriés, convention-type)

TA Nice, 2 avril 1992, Préfet des Alpes Maritimes et Epx Vautrerot, AJDA 92 p.622, concl. Ch. Lambert (loi littoral, délibération sur la création, programme des équipements publics, PAZ)

CE 15 avril 1992, SCI Vallières, p.182, *Quot. jur.* 9/02/93 p.2, *PA* 02/02/96 p. 13, note Martin-Genier (Convention, annulation, responsabilité)

TA Lyon 21 avril 1992, Assoc. Ecully-Survie, *Etudes foncières* n°57, déc. 92 p.53, concl. Toutée (notion d'îlot)

TA Nice, 23 avril 1992, *GP* 93.1, Pan. Dr. adm. p. 35 (PAZ, loi littoral, effet illégalité PAZ sur permis de construire)

CE 13 mai 1992, M. Thiébaud, *Quot. jur.* 9/02/93 p.3 (PAZ, approbation préfectorale, rapport de présentation)

CE 15 mai 1992, Cne de Cruseilles et Min de l'Equip... c/Assoc FRAPNA Haute-Savoie, Club Alpin Français, p.210, Lex. 118.573, 11.867 (loi Montagne, UTN, création ZAC, R 311-3 e, f, concertation absence de schéma directeur)

CE 24 juin 1992, Cne de Pomerols, Lex. 109.114 (POS, création, incompatibilité avec charte intercommunale, moyen inopérant)

TA Paris 9 juillet 1992, Sté Tang, *GP* 93, Pan. dr. adm p.174 (Dossier de création)

CE 31 juillet 1992 Sté Bréguet Construction, p.1381, *DA* 92, 504 (PAZ/permis)

CE 25 septembre 1992 Ministre de l'équipement c/ Mmes Bernardi et Alonso, Lex. N° 95.458 (création, motivation, pouvoir discrétionnaire, POS, moyens utiles)

CE 21 octobre 1992, Ville de Narbonne, Lex. 126.259 (POS, commissaire-enquêteur, architecte ayant élaboré plans de ZAC, intérêt à l'opération)

TA Versailles, 24 novembre 1992, Union départementale des assoc. pour sauvegarde de l'environnement des Yvelines c/ Préfet des Yvelines, *Etudes foncières* n°58, mars 93 p.58 (PAZ, annexes sanitaires)

CE 16 octobre 1992, Fédération nationale SOS Environnement, Lex.91.891 (Création, étude d'impact, ZNIEFF, indépendance des procédures, convention d'aménagement)

CE 28 décembre 1992, A.I.D.E., Lex.134.961 (programme des équipements publics, intérêt à agir, sursis à exécution)

1993

CE 18 janvier 1993, M Tête, Lex. 80.710 (Modalités prévisionnelles de financement, expropriation, indépendance des procédures, programme des équipements publics, erreur manifeste d'appréciation, exclusion TLE, participation des constructeurs)

CE 25 janvier 1993, MM. Rivière et Miquel, assoc. de défense du cap du Cres, Lex. 95.468, 102.129 (DUP, expropriation, effets sur exploitations agricoles, obligation du maître d'ouvrage d'y remédier)

CE 5 février 1993, SCI du Lac de Fabrèges, Lex.116.096 (Création, PAZ, annulation, modification du POS, permis de construire, détournement de pouvoir, intérêt à agir)

TA Versailles, 2 février 1993, *GP* 94.2, Pan. Dr. adm. P.102 (Création, étude d'impact, PAZ, élimination des déchets)

CE 12 février 1993, Cne de Gassin, SA Sagic, p.26, *JCP* 93, II, 22163 concl Le Chatelier, *PA* 10/05/93 p.14 (loi littoral)

CE 19 février 1993, M. Bertrand, Lex. 96.703 (PAZ, annulation totale ou partielle, schéma directeur, modification du périmètre, annulation par voie de conséquence)

CE 24 février 1993, M. Roncari, SI du domaine de Billy, Lex.116.219 (Concertation, création, erreur manifeste d'appréciation, étude d'impact, schéma directeur, PAZ)

CE 3 mars 1993, Cne de Saint-Aubin-les-Elbeuf, M. Lebihan, Lex.98.719, 98.775, 98.848 (PAZ, permis de construire)

TA Paris 11 mars 1993, M. Claude Parent, *Quot. jur.* 13/07/93 p.5, Morand-Deville (Etude d'impact, compatibilité/schéma directeur, POS, erreur manifeste d'appréciation, espaces verts, PAZ/DUP)

CE 17 mars 1993, Cne de Gassin, SA SAGIC, Lex.128.252, 129.407 (Annulation PAZ, illégalité des permis de construire)

CE 19 mars 1993, M. et Mme Boyer et M. Audirac, Lex.80.647 (Création, POS, ZAC reportée sur POS, inclusion d'un immeuble)

CAA Paris, 29 mars 1993, Assoc. Information et Défense de l'environnement et de l'urbanisme, DA 93 n°251, AJDA 93 p.736 et 699, obs. J.-F. G. (Acte détachable, création, illégalité, conséquence sur le choix constructeurs)

CE 29 mars 1993, Cne d'Argelès sur mer, GP 93 Pan. Dr. adm. p.179, PA 29 novembre 93 p.5 (PAZ, loi littoral)

TA Rennes, 23 avril 1993, GP 94 I Pan. Dr. adm. p.68 (Création, concertation)

CE 28 avril 1993, Cne d'Antibes, Lex.116.251 (Modification de PAZ, avis des chambres consulaires, recours en rectification d'erreur matérielle)

CE 3 mai 1993, Société industrielle de construction, Lex.124.888 (Intérêt à agir, permis de construire, PAZ)

CE 10 mai 1993, Mme Féraud, Lex.101.790 (permis de construire, PAZ)

CAA Lyon, 18 mai 1993, EURL SSD, RDI 93 p.497 (Création, approbation du PAZ et de la convention d'aménagement, retrait, indemnisation)

CE 26 mai 1993, Letellier, p. 593, 1080, 1100, DA 1993, 376 (Création, localisation/SDRIF, annulation du PAZ, retour au POS)

CE 11 juin 1993, Assoc. de défense de la colline des Baumettes, p.1098, DA 93 n°434, note S.F., PA 1/12/93 p.18 note Bouyssou (art. L. 300-4 et L. 311-1, Convention européenne des droits de l'homme)

CE 18 juin 1993, M. Hessel, Lex.131.587 (permis de construire, délai de recours, indifférence de l'annulation du PAZ)

TA Versailles, 22 juin 1993, M.Sourine c/ Préfet de Seine-et-Marne, *Quot. jur.* 8/02/94 p.6 note Morand-Deville, AJDA 20/02/94 p.164 note Lamorlette (Annulation PAZ/permis)

TA Versailles, 6 juillet 1993, Assoc Magny Environnement et Union des amis du parc naturel régional de la haute vallée de Chevreuse, JCP Ed G IV 700 (erreur manifeste d'appréciation)

CE 7 juillet 1993, M. et Mme Kerbriand, Lex.112.609, 113.165 (POS, révision, DUP, erreur manifeste d'appréciation, détournement de pouvoir, enquête préalable à la DUP)

TA Paris 8 juillet 1993, Cne de Villecresnes, *Etudes foncières* n°63, juin 94 p.40 (PAZ/autorisation d'installations classées, exception d'illégalité)

CE 20 juillet 1993, GP 94.1, Pan. Dr. adm. p.55 (délibération du conseil municipal approuvant le PAZ, motivation)

CE 23 juillet 1993, Société d'aménagement du plateau d'Andrésy, Lex.80.937 (révision PAZ, responsabilité commune et Etat, atteinte à l'égalité devant les charges publiques)

CE 28 juillet 1993, Cne de Chamonix-Mont-Blanc, p.251, *DA* 93 n°251, *RDP* 93 n°5 p.1452 concl. Lasvignes, *PA* 1/12/ 93 p.18 note Bouyssou, *AJDA* 93 p.688 note Maugué, *D* 94 Somm 107 (notion d'opération d'aménagement et d'équipement)

CE 28 juillet 1993, Ville d'Evreux, p.1099, *DA* 1993, 545 (étude d'impact et PAZ)

CE 28 juillet 1993, Ville de Bois-Colombes, Lex.140.221 (SDRIF, enquête publique, motivation délibération, illégalité création et PAZ)

CE 28 juillet 1993, SCI Duché Sainte-Anne, Lex. 132.707 (Sursis à statuer, prise en considération par le conseil municipal d'un projet de ZAC, art. L.111-7)

CE 28 juillet 1993, Ministre Equipement c/ M. Lurton, Lex.130.567 (Intervention, conséquence annulation création sur PAZ, espaces boisés, enquête publique)

CE 28 juillet 1993, Ministre Equipement c/ Perrin, Lex.130.566 (Création, étude d'impact, rapport de présentation, loi 8/08/62, erreur manifeste d'appréciation, détournement de pouvoir)

TA Versailles, 31 août 1993, Assoc. de défense du site de Varrennes-Jarcy, p.1099, *DA* 1994, n°62, *JCP* 94 G IV 701 (règlement, contenu)

TA Versailles, 30 septembre 1993, Delange, *JCP* 94 G IV 1712 (Intérêt à agir, erreur manifeste d'appréciation)

TA Lyon, 14 octobre 1993, Alexis Crevat c/ SEMCODA, *AJPI* 10/09/94 p.643 (Modification du projet initial, nécessité d'une nouvelle DUP)

CAA Paris, 26 octobre 1993, Cne de Châtillon et Avy, p.475 (PAZ, annexe, caractère réglementaire, non opposition à travaux)

CE 8 novembre 1993, Ville de Paris, p.312, *AJDA* 93 p.856 et 892, *DA* 93 n°595 (schéma directeur de Paris)

TA Versailles, 30 novembre 1993, M. Dehez at a. c/ cne de Vémars, *Etudes foncières* n°63, juin 94, p.42 (PAZ/SDRIF)

CE 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ M. Parent, p.340, *DA* 94 n°63, *AJDA* 93 p.856 et 893, *RFDA* 94 p.583, Concl Bonichot (Création, PAZ/ schéma directeur)

CE 10 décembre 1993, Assoc. pour l'aménagement de la ZAC Dupleix, *D* 94 Somm comm p.107, obs. Hubert Charles (Création, concertation)

CE 10 décembre 1993, ??, *GP*, 94.2 Pan. Dr. adm. P.108 (Création, étude d'impact)

CE 16 décembre 1993, Assoc. pour l'aménagement ZAC Dupleix, p.360, *DA* 93 n°118 obs. GLC (Etude d'impact)

CE 17 décembre 1993, Assoc. Atlantide, Lex. 93.744 à 93.748 (permis de construire, exception d'illégalité du PAZ, enquête publique, modification du PAZ, erreur manifeste d'appréciation, détournement de pouvoir, mesures préparatoires)

CE 29 décembre 1993, Assoc. Défense des propriétaires et ayants droit du Polygone Nord, Lex.148.620 (DUP, sursis à exécution)

1994

CE 16 février 1994, Sté Northern Télécom Immobilier, Lex.138.207 (permis de construire, annulation du PAZ, chose jugée, POS)

CE 18 février 1994, M. Rivière, Lex. 94.395 (Création, exécution de délibérations, DUP, indépendance des législations)

TA Versailles, 28 février 1994, *GP* 94.2 Pan. Dr. adm. p.151 (Création, étude d'impact, circulation routière, erreur manifeste d'appréciation)

CE 4 mars 1994, Regoin, *RDI* juil-sept 94 p.435, *JCP* 94 G IV, 1153 (délibération du conseil municipal)

CE 11 mars 1994, Melle Malecot, Lex.127.646 (Création, POS, erreur manifeste d'appréciation dans le parti d'aménagement, moyens inutiles)

CE 18 mars 1994, Copropriété "Le Melchior", *RDI* juil-sept 94 p.435 (circ 1er juillet 1977, concertation)

CAA Lyon 22 mars 1994, Cne de Risoul, p. 633, *DA* 94 n°307 (Participations)

CE 23 mars 1994, Syndicat des copropriétaires du groupe d'immeubles du rond-point Mirabeau c/ UAP, *AJPI* 10/09/94, 644, *RDI* 94 p.438 (étude d'impact)

CE 23 mars 1994, Sté Groupe de Recherche et de Construction, *DA* 1994, n°378, *RDI* 94 p.734 (dossier de création, dossier de réalisation)

TA Nice 1 mars 1994, Etude foncière, déc 93, p.50 (création/ZNIEFF)

C.A.A. Paris, 12 avril 1994, Lemoine, *DA* 94 n°379 (PAZ, COS)

CE 13 mai 1994, Mme Plamondon, *RDI* oct-déc 94 p.650, Lex. 143.149, *RDI* 94 p. 650 (DUP, rapport du commissaire-enquêteur, compatibilité création et PAZ/DUP, schéma directeur, modification du PAZ, enquête)

CE 27 mai 1994, SA Dufimm - Cne de Soorts-Hossegor, Lex.133.232, 133.325 (Annulation du PAZ, non conformité au POS, permis de construire)

TA Paris, 2 juin 1994, Préfet du Val-de-Marne c/ Ville de Vincennes, *Quot. jur.* 28/07/94 p.9, note Morand-Deville (Elaboration PAZ, création-réalisation, art. L.121-10)

CE 29 juin 1994, Cne du Marin, Lex.138.994 139.053 (PAZ, sursis à statuer, art. L.156-2, association, recevabilité)

CE 29 juin 1994, SAEMP, Lex.92626 (Sursis à statuer sur demande de permis de construire, PAZ non encore approuvé)

CE 1 juillet 1994, Min. équip. et cne du Lavandou, *RDI* 94 p.649 (loi 2/08/89, portée de L.311-7)

CE 4 juillet 1994, Assoc. pour la défense du bourg de Meyzieu, Lex.117.46 (Création, DUP, indépendance des procédures)

CE 4 juillet 1994, Cne des Ponts-de-Cé, Lex.116.566 (PAZ, erreur manifeste d'appréciation, schéma directeur, enquête publique)

CE 8 juillet 1994, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble sis 11-13 rue de Boulainvilliers, Lex. 118.204 (PAZ, rapport de présentation, documents graphiques, dispositions non réglementaires, programme des équipements publics, permis de construire, RAZ)

CE 8 juillet 1994, Comité de défense de l'îlot Gros-Boulainvilliers, Lex.116.266, 117.857 (PAZ, schéma directeur, erreur manifeste d'appréciation, espace vert, absence de mention)

CE 29 juillet 1994, Assoc. défense des sites de Basse Grande Terre, Lex.92.196 (DUP)

CAA Paris, 27 septembre 1994, SA des Automobiles Citroën, *AJDA* 95 p.248 et 196, note J.F.G. (participations)

CE 28 septembre 1994, M. et Mme Bienassis, Lex. 117.395 (permis de construire/RAZ)

CE 7 octobre 1994, Min d'Etat, min Equip et log c/ Jaumon, *JCP* 95 Ed N II p.389, Ed G 94 IV 2598 (PAZ, absence d'affectation de parcelles, dispositions applicables)

CE 28 octobre 1994, Comité de défense de la ZAC Béranger, Salvador Allende, Louis Blanc, Lex.147.834 (PAZ, DUP, indépendance des procédures)

CE 4 novembre 1994, SNC La Boissière c/ Cne de Brissous-Forges, *JCP* ED N 95 II p.388, Ed G 94 IV 2640, note M.C. Rouault (PAE, participations)

CE 30 novembre 1994, SCI Palaiseau-Villebon, Lex.66.536, 66.537, Droit et Patrimoine n°26/95 n°60 (Abrogation, responsabilité Etat et commune, suppression, responsabilité de la personne publique)

CE 5 décembre 1994, Syndicat viticole de Pessac-Léognan, p.535, Lex. 130.382, 130.383 (schéma directeur, PAZ, illégalité, conséquence sur permis de construire)

TA Versailles, 6 décembre 1994, Assoc Union sauvegarde du Clos St Vigor Mermoz et environs, p 1245 (PAZ, élaboration simplifiée, consultation CCI et chambres des métiers)

TA Versailles, 20 décembre 1994, Union départ. des assoc. pour la sauvegarde de l'environnement des Yvelines, *Revue jur. de l'environnement* 3/95 p. 493, concl J. P. Demouveau (Création, erreur manifeste d'appréciation, avis commissaire enquêteur, étude d'impact, sécurité publique, circulation)

CE 21 décembre 1994, Cne de Cruseilles, Lex. 125.571, 126.505 (Création, PAZ, programme des équipements publics, avis sur la création, absence de POS, défrichement)

CE 23 décembre 1994, Cne de Poisat, Lex. 126335 (Création, POS, annulation du classement en zone NA, modification du périmètre)

1995

CE 4 janvier 1995, ville de Paris, p. 1084, Lex.117.761 (DUP, concertation utilité publique malgré l'inclusion d'un immeuble en bon état)

CAA Paris 26 janvier 1995 Assoc. Plessis (création, compétence, annulation du POS, loi Bosson)

CE, 27 janvier 1995, M. Allain, Lex. N°158.881 (PAZ, permis de construire)

CE 27 janvier 1995, Assoc. Ile de France Environnement, Lex. 131.631 (SDRIF, ZAC annulées, détournement de pouvoir)

CE 27 janvier 1995, M. Sourine, Lex. 131720 (ZAC annulées, modification du SDRIF, détournement de pouvoir)

CE 27 janvier 1995, Assoc. Ile de France Environnement, Lex. 137.989 (SDRIF, modifications relatives à des ZAC)

CE 30 janvier 1995, Commune de Dinard, p. 1083, Lex. 154.895 (PAZ, suppression de ZAC, incorporation du PAZ au POS)

CE 27 février 1995, Assoc. de défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-Plage, Villepey et Saint-Aygulf, p. 110, *AJDA* 20/06/95 p.468 Concl B. du Marais, *JCP* Ed G 95 IV 1430, Ed N 96 II, 684, note M.-C. Rouault (PAZ/permis, loi littoral, DUP, intérêt à agir)

CE 3 mars 1995, Cne de Nîmes, Lex. 149.358 (Approbation de PAZ, faits matériellement inexacts, accord des propriétaires concernés)

CE 31 mars 1995, Assoc. de sauvegarde de l'environnement Maillot-Champerret, Lex. 142.588 (SDRIF, annulation ZAC, modification du SDRIF, détournement de pouvoir)

CAA Paris 6 avril 1995, Assoc. Sucy Plus c/ Cne de Sucy-en-Brie, p. 1084, *DA* 95 n° 473 (création, concertation, programme des équipements publics)

CE 12 avril 1995 Cne de Ploeren, Rev. fr. de décentralisation sept. 95 p. 101 (Indépendance DUP/PAZ)

CE 24 mai 1995, Ville de Meudon, p. 1083, *JCP* Ed G 95 IV, 1779, Ed N 1996, II p.684 note M.-C. Rouault, *RDI* 96 p.60 (Concertation, vice propre de la délibération arrêtant le projet de PAZ, DUP/SDRIF)

CE 31 mai 1995, ASL "Les Allées du Chateau de Montigny", Lex.107.617 (permis de construire, PAZ, CCCT, approbation préfectorale)

TA Versailles, 4 juillet 1995, Comité de défense du parc c/ Cne de Houilles, Jurisdata n°044323, *DA* oct 95 n°655, *PA* 15/07/96 p. 12 note Demouveau (Création-réalisation, avis des personnes publiques consultées, enquête publique sur le PAZ, programme des équipements publics)

CE 5 juillet 1995, Sté "Compagnie financière de la Beauce", Lex. 138.734 (Annulation PAZ, permis de construire, recours incident contre délibération du conseil municipal sur convention d'aménagement)

TA Nice, 6 juillet 1995, SNC Empain Graham, *DA* oct. 95 n°639, *AJDA* 20/12/95 p. 928, concl. Calderaro (Loi littoral, responsabilité Etat et commune du fait de l'illégalité, recours de l'aménageur)

CE 7 juillet 1995, SCI Sainte-Foy, SCI Vallières, *PA* 02/02/96 p. 13 note Martin-Genier, Lex. 066.844, 066.845, 094.432 (Remise en cause d'une ZAC, préjudice indemnisable, responsabilité de l'Etat, intérêts, expertise)

CE 10 juillet 1995, Sté du golf de Pardigon, Cne de la Croix-Valmer, *DA* 95 n°646, *JCP* ED N 96 p.387, Jurisdata n°044315 (PAZ/ loi littoral, changement de circonstances, permis, intérêt à agir)

CAA Paris 18 juillet 1995 Cne d'Esblly, p. 1084 (création, étude d'impact, publicité)

CE 28 juillet 1995, Cne de Carantec, Lex. n°162.814, 162.834 (PAZ, sursis à exécution)

CE 4 septembre 1995, M. Schott, Lex. 147.142 (RAZ, mise en demeure de le respecter, délibération du conseil municipal, recommandation, absence de vice propre)

CE 11 septembre 1995, Préfet du Var, Lex. 146.905 (Compétence CE/CAA, décision non réglementaire en application du Code de l'urbanisme, délibération du conseil municipal sur avenant à convention d'aménagement)

CE 13 septembre 1995, Mme Favier, Lex. 125.018 (Contrat d'études des VRD indépendant d'un contrat de constitution de dossier de ZAC)

CE 20 octobre 1995, Cne de Nohanent, Lex. 152.291 (POS, application anticipée, délimitation périmètre de ZAC, protections de L.123-4)

CAA Paris 25 octobre 1995 SCI Sergent-Clémenceau, p. 1083 (création, POS, R. 123-18)

CE 20 novembre 1995, Carlier, p. 1085 (PAZ, enquête publique, modalités prévisionnelles de financement)

CE 20 novembre 1995, Assoc. Victor Schoelcher, p. 1084, Lex. 150.310 (Création, étude d'impact, erreur manifeste d'appréciation, PAZ, modification après enquête publique, îlots, parti d'aménagement)

CAA Paris, Epx de Liechtenstein 23 novembre 1995, p. 1084 (création, monuments historiques, avis de l'ABF)

1996

CE 11 mars 1996, Cne de Bonifacio, Lex.125.827 (Modification du PAZ, délibération du conseil municipal l'approuvant sans consultation des chambres consulaires)

CE 5 avril 1996, M. Lucot, Lex.077.629 (ABF, modification des équipements publics, effets de l'illégalité de l'acte de création sur le permis de construire)

TA Amiens 9 avril 1996, Sté européenne de développements industriels et commerciaux, DA 97 n°39, PA 6/08/97 n° 63 p. 9 (Convention d'aménagement, nature, résiliation, pouvoirs du juge)

CE 6 mai 1996, Cne d'Evry, Lex.117.970 (Evaluation de terrains en ZAC, commission des impôts directs, contestation)

CE 6 mai 1996, Assoc. "Parmentier Village", Lex.140.135, GP 29-30/11/96, p. 10 et 29-30/01/97 p. 12 ; RDI 96 p. 549, Chron. C. Morel et M. Denis-Linton (Dossier de ZAC, erreur manifeste d'appréciation, vestiges historiques, DUP, avis commissaire-enquêteur)

CE 10 mai 1996, Comité d'intérêt local de Saint-Romain-au-Mont-d'Or, Lex. 148.733 (Concertation, rapport de présentation, étude d'impact, divergences avec décision de réalisation, schéma directeur, erreur manifeste d'appréciation, détournement de pouvoir)

CE 17 juin 1996, M. Coz, Lex.145.471 (Avis favorable du conseil municipal sur création et application de R.311-16-1, mesure préparatoire, concertation)

CE 19 juin 1996, Cne de Bois-Guillaume, Lex. 151.809 (Dossier de réalisation, schéma directeur, accord des personnes publiques sur réalisation des équipements publics)

TA Nice 27 juin 1996, Assoc. Aquavie-Trinité c/ Cne de La Trinité, RFDA 97 p. 1311, PA 27/06/97 p.28 concl. Calderaro (création, information des conseillers municipaux, intérêt à agir, concertation, rapport de présentation)

CE 3 juillet 1996, Ministre de l'Equipement, p. 259, Lex.112171 (Déclaration d'illégalité du POS, effet sur création, abrogation POS, étude d'impact)

CE 5 juillet 1996, Lemaignan, GP 97 p. 115 (contenu du PAZ, COS)

CE 10 juillet 1996, Assoc. Comité cinq Cantons-Barre, Lex.155.711, GP 97 Pan. Dr. adm. p. 45 (Modification du PAZ, exception d'illégalité de l'acte de création, avant loi Bosson)

CE 10 juillet 1996, Assoc. de défense des propriétaires et ayants-droit du polygone Nord à Perpignan, GP 97 p. 114 (dossier de réalisation, modalités prévisionnelles de financement, création, détournement de pouvoir, erreur manifeste d'appréciation)

CE 26 juillet 1996, Bernard, GP 97 Pan. Dr. Adm. 115 (PAZ, schéma directeur)

CE 31 juillet 1996, M. Tête, Lex.132541 (Intérêt à agir)

CE 31 juillet 1996, Cne de Pierrefitte sur Seine, Lex.133.727 (Autorisation de lotir, sursis à statuer fondé sur ZAC ni créée ni prise en considération)

CE 31 juillet 1996, Ville d'Avignon, Lex.126878 (Autorisation de lotir, certificat d'urbanisme positif, terrains situés en ZAC, illégalité du certificat)

CE 25 septembre 1996, société EURL au service du développement, Lex. 125544 (natures de l'acte de création et du PAZ, abrogation, approbation de la convention d'aménagement)

CE 30 octobre 1996, M. Duverger, BJDU 96 p. 455 ; AJPI 97 p. 921 (expropriation, DUP)

CE 6 novembre 1996, M. Goudard, Lex. 132360 (conformité permis de construire au RAZ et à la vocation de la zone)

CE 20 novembre 1996, Assoc. de sauvegarde et renouveau de six fours, *GP* 98 Pan. Dr. adm. p. 68 n° 24 (DUP, utilité publique)

CE 29 novembre 1996, Assoc. de défense du bourg de Meyzieu, *DA* fév. 97 n° 82, note Denis Piveteau, *GP* 98 Pan. Dr. adm. p. 68 n° 24 (PAZ, schéma directeur, rapport de présentation, permis de construire)

CE 29 novembre 1996, Sté. de développement du Dramont-Agay, *GP* 98 Pan. Dr. adm. p. 68 n° 24 (PAZ, loi littoral)

CAA Bordeaux, 2 décembre 1996, Cne de Mireval, SARL Sodelor, Lex. 94BX00833, 94BX00834 (caducité, dispositions applicables)

CE 30 décembre 1996, Assoc. de défense contre la Rocade Ouest, Lex. 140232 (modification du PAZ, compétence)

CAA Lyon 31 décembre 1996, Assoc. d'information et d'environnement, *AJDA* 97 p. 306 et 279, *PA* 11/06/97 p.22, note Halna du Fretay (création, exception d'illégalité, erreur manifeste d'appréciation, loi littoral)

CAA Lyon 31 décembre 1996, Sté d'aménagement de Port Léman, cne de Chens sur Léman, Lex. 93LY01138, 93LY01265 (lien convention/acte de création, loi littoral, extension limitée de l'urbanisation, convention préparatoire, construction dans la bande des 100 mètres)

1997

CE (avis), 17 janvier 1997, Assoc. de défense du site et de l'environnement de Galluis, *DA* mars 1997 n°111 (définition d'un document d'urbanisme)

CE 15 janvier 1997, Fédération nationale des associations des usagers des transports (FNAUT), *DA* avr. 97 n°139 (Intérêt à agir des associations)

CE 10 février 1997, Cne de Labennes, *RDI* 97 p. 424, *Le Moniteur* 02/05/97 p. 54 (PAZ, loi littoral)

CAA Paris, 27 février 1997, SA Importation Distribution Produits exotiques, *DA* juin 97 p.29 (participations, aménageur, constructeur, département)

CE 14 mars 1997, Cne de Narbonne, *GP* 98 Pan. Dr. Adm. p. 112 (PAZ, loi littoral)

CE 26 mars 1997, Cne de Sceaux, *Rép. Defrénois* 1997, art. 36668 p.1211 Chron. Pérignon (choix de l'aménageur)

CE 4 avril 1997, Société Art et Construction, *GP* 97, Pan. Dr. adm. p. 187, Lex. 116353 (droit de l'aménageur à être entendu, entrée en vigueur de l'article L. 300-2, concertation, erreur manifeste d'appréciation)

CAA Lyon 8 avril 1997, Cne de Roquebrune-Cap-Martin, *RDI* 98 p. 84 (création, loi littoral, espaces proches du rivage)

CE 30 avril 1997, Synd. intercommunal du port d'Albret, *RDI* 97 p. 425, Lex. 158945 (PAZ, loi littoral)

CAA Bordeaux 6 mai 1997, Mme Catherine Blanc, Lex. 94BX01191 (PAZ, étude d'impact, sursis à exécution)

CE 4 juillet 1997, Cne de Cabourg, *RDI* 97 p. 577, *GP* 98 pan. Dr. Adm. p. 111 (création, PAZ, divisibilité, bande littorale des cent mètres, loi littoral)

CE 9 juillet 1997, Cne de Théoule-sur-mer, *GP* 98 pan. Dr. Adm. p. 111, Lex. 125748, 125798, 133773 (PAZ, permis de construire, exception d'illégalité, loi littoral)

CE 30 juillet 1997, ville d'Angers, *DA* 97 n° 365 et *DA* 98 n° 30 note C. M. (qualification d'opération d'aménagement, qualification juridique)

CE 30 juillet 1997, Mlle Fanartzis, M. Warin, Lex. 159648 (révision du SDRIF)

CE 30 juillet 1997, Cne de Montrouge, Lex. 169574 (droit de préemption, objectifs, détournement de pouvoir)

CE 3 septembre 1997, Lamy, *RDI* 98 p. 84 (création, concertation)

CAA Nantes 15 octobre 1997, M. More, Lex. 94NT01255 (arrêté de cessibilité)

CE 3 novembre 1997, Cne du Rayol-Canadel, *RDI* 98 p. 84, Lex. 149410 (PAZ, compétence, POS)

CAA Paris 18 novembre 1997, M. Pictet, Lex. 97PA01217 (recours contre PAZ, notification, L. 600-3)

CE 3 décembre 1997, Assoc. de défense des habitants du centre à l'Hay, Lex. 87108 (permis de construire, document applicable, PAZ, POS)

CAA Lyon 30 décembre 1997, SCI Athéna, Lex. 95LY00642 (aménageur, délégation du droit de préemption)

1998

TA Versailles, 6 janvier 1998, SAN d'Evry c/ Préfet de l'Essonne (participations, bénéficiaire, taxe de raccordement à l'égout, maître d'ouvrage)

CE 6 février 1998 Sté Dramont Loisirs, Sté Dramont aménagement, Lex. 132618, 132619 (annulation de permis par voie de conséquence de l'annulation du PAZ)

CE 18 février 1998, SA "GRC Emin", Lex. 126326 (DUP, intérêt pour agir, annulation de l'acte de création)

CE 18 février 1998, Clomes, *DA* 98 n° 228 (prorogation de la durée de validité d'une ZAC, décision non réglementaire, art. L. 600-3)

TA Versailles 24 février 1998, Assoc. des Propriétaires de l'Île des Migneaux c/ Cne de Carrières-sous-Poissy, req. n° 953023 (création de ZAC et article L. 111-1-2)

CE 25 février 1998, Cne de Jouy-en-Josas, *DA* 98 n° 189, Lex. 159253 (PAZ, dépassement de COS)

CAA Nancy 5 mars 1998, Boistelle et Rapp, Lex. 97NC02296 (sursis à exécution du permis de construire pour violation du RAZ)

CE 9 mars 1998, Assoc. "L'Air du Pays", Lex. 172184 (délai de recours, travaux publics)

CE 20 mars 1998, Comité de défense de l'environnement à Colombes, Lex. 167887 (PAZ, contenu, rapport de présentation, élaboration du PAZ, enquête publique, étude d'impact, SDRIF, erreur manifeste d'appréciation)

CAA Marseille 24 mars 1998, Préfet de Corse du Sud, *RFDA* nov.-déc. 98 p. 1137 obs. J.-C. Ricci (annulation d'un PAZ, entrée en vigueur de la loi Bosson)

CAA Nancy 26 mars 1998, Préfet du Nord, Lex. 94NC01439 (montant des participations, loi Sapin)

CE 3 avril 1998, Sté pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature en Touraine, Lex. 133333, 133334, 133384, *Le Moniteur* n° 4952, 23/10/98 (compatibilité du PAZ avec le schéma directeur)

CAA Paris 16 avril 1998, Sté Sovetra, Lex. 96PA01543 (caducité de l'acte de création, annulation de l'acte de création et de la délibération autorisant le maire à signer la convention, étude d'impact)

CE 25 mai 1998, Assoc. de défense de Juan-les-Pins et de ses Pinèdes, Lex. 128956, *Le Moniteur* n° 4952, 23/10/98 ; *RDI* oct.-déc. 98 p. 637 note J.M.D. (PAZ, loi littoral, espaces proches du rivage)

CE 25 mai 1998, Assoc. de défense de Juan-les-Pins et de ses Pinèdes, Lex. 129026 (intérêt à agir des associations)

CE 25 mai 1998, Sté d'aménagement d'Antibes-les-Pins et Cne d'Antibes, Lex. 172974, 173065 (compétence d'approbation du PAZ)

CE 27 mai 1998, Cne de Levallois-Perret, Semarelp, Lex. 160403 (SDRIF, PAZ, DUP)

CAA Bordeaux, 28 mai 1998, Cne de Martillac, Lex. 95BX01547 (SD, PAZ, permis de construire)

CAA Bordeaux, 11 juin 1998, S.E.L.C.Y., Lex. 96 BX 00109, BX 000114, BX00116 (modification du PAZ, espaces boisés classés)

CAA Paris, 18 juin 1998, Cne d'Antony, Lex. 96P01217 (dossier de réalisation, programme des équipements publics, accord des personnes publiques, PAZ, enquête publique, rapport de présentation, erreur manifeste d'appréciation)

CAA Paris, 18 juin 1998, Cne de Clichy-la-Garenne, Lex. 96PA00689 (DUP, acte de création)

CAA Nancy, 25 juin 1998, Mlle Cousin, Lex. 95NC00888 (arrêté de cessibilité)

CAA Bordeaux, 6 juillet 1998, Syndicat intercommunal de Chateauroux-Deols-Montierchaume, Lex. 95BX00137 (responsabilité contractuelle de l'aménageur à l'égard du concédant)

CE 29 juillet 1998, Syndicat intercommunal du Golf de l'Adour, Lex. 158543, 160965 (loi littoral, art. L. 146-6)

CE 9 septembre 1998, Comité de défense et de promotion de la qualité de vie à La Crau, Lex. 171362 (notification des recours contre le PAZ)

CE 9 septembre 1998, Comité de défense et de promotion de la qualité de vie à La Crau, Lex. 171334 (intérêt à agir des associations)

TA Versailles 20 octobre 1998, M. et Mme Van Schaik c/ Cne de Marly-le-Roi, *Le Moniteur* n° 4962, 1/01/99 (approbation du PAZ, modalités prévisionnelles de financement)

CE 23 octobre 1998, Assoc. pour la sauvegarde des espaces verts des Monts d'Or, *Le Moniteur* n° 4956, 20/11/98 p. 53 (ZAC et POS, zone ND)

CE 25 novembre 1998, Cne de Grimaud, *DA* fév. 99 p. 30 note C. M. (POS, loi littoral, art. L. 146-6)

7.2 Jurisprudence judiciaire

(Les références à Lexilaser renvoient aux numéros d'arrêts et non de pourvois)

Cour de cassation, Première chambre civile

Cass. Civ. 1ère 10 mars 1987, GTNM, *Bull. civ.* n° 92 p.70 (ZUP, contrat SEM/sté. privée de TP, compétence administrative)

Cass. Civ. 1ère 19 juillet 1988, MM. Puig et Livertoux/SELCY, Lex. n°995 (Promesse de vente, création ZAC, fait du prince)

Cass. Civ. 1ère 20 novembre 1990, OPHLM-EVOY, Lex. n°1404 (Garantie du vendeur, compétence judiciaire)

Cass. Civ. 1ère 4 février 1992, M. Populo, Lex. n°195 (Travaux de travaux publics, domaine public, litige entreprise/commune, compétence administrative)

Cass. Civ. 1ère 19 décembre 1995, Entreprise J.P. Adam, Lex. (Contrat de maîtrise d'oeuvre conclu par SEM, compétence judiciaire)

Cass. Civ. 1ère, 25 mars 1997, RJDA 1997 n° 934 (prêt, commune, cautionnement, contrat de droit privé)

Cour de cassation, Troisième chambre civile

Cass. Civ. 3e 21 février 1978, UAP, *Bull* n°92 (ZUP, SEM, travaux publics)

Cass. Civ. 3e 28 janvier 1987, M. Barbeau, Lex. n°180 (Vente, condition résolutoire, de non obtention des autorisations de construire, délai reporté en cas de ZAC)

Cass. Civ. 3e 18 février 1987, Lex. n°375 (Promesse de vente, condition suspensive de création de ZAC)

Cass. Civ. 3e 11 mars 1987, Sté Richardson Frères, Lex. n°609 (Cahier des charges, travaux dans le cadre de l'aménagement d'une ZAC, responsabilité)

Cass. Civ. 3e 5 mai 1987, COGEMI, Lex. n°524 (Concession d'aménagement, travaux publics, contrat administratif SEM/entreprise, compétence administrative)

Cass. Civ. 3e 7 octobre 1987, SCIC Sud-Ouest, Lex. n°1568 (Responsabilité aménageur et constructeur, parties privatives et communes, cahier des charges)

Cass. Civ. 3e 24 novembre 1987, Melle Chane Tou Ky, Lex. n°1840 (Expropriation, accords amiables)

Cass. Civ. 3e 27 janvier 1988, SEMAVA, Lex. n°235 (Expropriation, suppression de ZAC, indemnité)

Cass. Civ. 3e 23 mars 1988, M. Artufel, Lex. n°607 (Expropriation, irrégularité des actes de la ZAC)

Cass. Civ. 3e 8 juin 1988, EPAREB, Lex. n°995 (Expropriation, droit de rétrocession)

Cass. Civ. 3e 26 octobre 1988, Sodefri, Lex. n°1418 (Equipement collectif, responsabilité des dommages)

Cass. Civ. 3e 26 octobre 1988, Sté European Homes, Lex. n°1432 (Expropriation, bénéficiaire, concessionnaire)

Cass. Civ. 3e 11 janvier 1989, Mme Gros, Lex. n°106 (Expropriation, zone NA, terrain à bâtir)

Cass. Civ. 3e 11 janvier 1989, M. Chauvet, Lex. n°143 (Expropriation, bénéficiaire, expropriant, aménageur concessionnaire)

Cass. Civ. 3e 1 mars 1989, Lex. n°418 (Expropriation, annulation DUP et ordonnance)

Cass. Civ. 3e 30 mars 1989, Sté. OGIC, Lex. n°617 (Promesse de vente, condition suspensive, dépôt de permis de construire, expiration délai, création ZAC)

Cass. Civ. 3e 4 janvier 1990, Lex. n° 1 (Expropriation, annulation DUP et ordonnance)

Cass. Civ. 3e 7 mars 1990, Mme Vidou, Lex. n°410 (Expropriation DUP, péremption, validité)

Cass. Civ. 3e 4 avril 1990, M. Sevin, *Bull* n°96 (Bail rural)

Cass. Civ. 3e 6 octobre 1991, Sté Cepim, Lex. n°1439 (Participation de l'aménageur, L.332-6)

Cass. Civ. 3e 16 octobre 1991, Lex. n°1441 (Expropriation, terrain à bâtir, qualification, POS, PAZ)

Cass. Civ. 3e 8 janvier 1992, Cne d'Eaubonne, Lex. n°70 (Emplacement réservé, demande d'acquisition)

Cass. Civ. 3e 19 mai 1993, M. Rogers, Lex. n°858 (Différends sur création de ZAC, transaction entre aménageur et personne privée)

Cass. Civ. 3e 30 juin 1993, Blanchard, *DA* 93 n°482, *Bull* n°106 (CCCT)

Cass. Civ. 3e 7 juillet 1993, Sté. Sogepart, Lex. n°1276 (Vente, condition suspensive du dépôt de dossier ZAC)

Cass. Civ. 3e 15 décembre 1993, Mme Bollotte, Lex. n°1978 (Expropriation, terrain à bâtir, qualification)

Cass. Civ. 3e 18 janvier 1994, Epx Beaujin, Lex. n°106 (Expropriation, annulation arrêté de cessibilité, terrain hors ZAC, annulation de l'ordonnance)

Cass. Civ. 3e 2 février 1994, M. Dupont, Lex. n°234 (Terrain, usage prévu au PAZ, baisse de valeur)

Cass. Civ. 3e 30 mars 1994, Lex. n°620 (Expropriation, indemnité, terrains situés près d'une ZAC)

Cass. Civ. 3e 18 mai 1994, Sté Spéciale, Lex. n°915 (Vente, abandon de ZAC, perfection vente, refus de constatation)

Cass. Civ. 3e 15 juin 1994, M. Gavazzi, Lex. n°1089 (Vente, condition suspensive, exercice d'activité en ZAC, restriction)

Cass. Civ. 3e 13 juillet 1994, Sté Bâtir et Loger, Lex. n°1359 (Vente, nullité pour erreur, acquéreur intervenu dans aménagement de la ZAC)

Cass. Civ. 3e 5 octobre 1994, Mme Sala, Lex. n°1538 (Expropriation, date de référence, opposabilité du PAZ)

Cass. Civ. 3e 23 novembre 1994, Epx Persyn, Lex. n°1812 (CCCT, violation, démolition)

Cass. Civ. 3e 22 mars 1995, Epx Batreau, Lex. n°555 (RAZ, violation, AFUL, action en démolition)

Cass. Civ. 3e 19 juillet 1995, Epx Prétot, Lex. n°1775 (Cession de terrain, retard dans réalisation des équipements, demande de réparation à l'aménageur)

Cass. Civ. 3e 13 décembre 1995, Lex. (Expropriation, annulation DUP et ordonnance)

Cass. Civ. 3e 7 mai 1996, Sté Semcodam c/ Kaeser, *Rép. Defrénois* 1996, I, 36401 et 36387 n°116 Chron Atias, Pérignon (Droit de délaissement, terrains nus)

Cass. Civ. 3e 2 octobre 1996, M. Lhuillery, *Le Moniteur* 1/11/96 p. 55 (RAZ, responsabilité civile, abri de jardin)

Cass. Civ. 3e 12 février 1997, SAFL, Lex. n° 236 (contrat d'aménagement, paiement des honoraires par un propriétaire de terrains)

Cass. Civ. 3e 23 avril 1997, SPIF, Lex. n° 671 (cession des terrains, pacte de préférence, annulation de l'acte de création)

Cass. Civ. 3e 1er octobre 1997, SNC Empain Graham, Lex. n° 1371, PA 22/01/99 p. 18 note C. Blond (inconstructibilité, vente, vice caché)

Cass. Civ. 3e 7 octobre 1997, Sté Gerub, Lex. n° 1447 (vente sous condition suspensive de la création d'une ZAC)

Cass. Civ. 3e 11 février 1998, Cne d'Othis, Lex. n° 209 (expropriation, valeur des terrains en ZAC)

Cass. Civ. 3e 20 mai 1998, Cne de Taverny, Lex. n° 814 (expropriation, valeur des terrains proches de ZAC)

Cour de cassation, Chambre commerciale

Cass. Com. 12 décembre 1989, Lex. n°1544 (Engagement de revendre ou construire, force majeure)

Cass. Com. 6 octobre 1990, SCI Vanessa, Lex. n°322 (Engagement de construire dans les 4 ans, force majeure)

Cass. Com. 8 novembre 1994, SCI Le Port, Lex. n°2018 (Engagement de construire, Expropriation, force majeure)

Cass. Com. 17 octobre 1995, Soc. La Grenette, Lex. n°1690 (Engagement de construire, annulation création ZAC, force majeure)

Cour de cassation, Chambre criminelle

Cass. Crim. 28 octobre 1980, Le Boulbouech, *GP* 1981, p.261 Obs. P. L. G. (Sursis à statuer, utilisation du sol en méconnaissance du Code de l'urbanisme)

Cass. Crim. 26 janvier 1993, Lex. (Diffamation, contravention d'injures non publiques)

Cass. Crim. 7 juin 1995, Lex. n°2786 (Création ZAC, suspension des travaux, exécution irrégulière de travaux, prise illégale d'intérêt)

Cass. Crim. 17 octobre 1995, Lex. n°4865 (Diffamation)

Cass. Crim. 30 octobre 1995, Lex. n° 5197 (Trafic d'influence)

Cass. Crim. 24 septembre 1997, Lex. n° 4972 (Contrefaçon, droit d'auteur, PAZ)

Cours d'appel

CA Paris 21 juin 1984, Epx. Katz c/ Paris, *GP* 85 Somm p. 286 (ZAD, droit de préemption, droit de délaissement en ZAC)

CA Paris 27 mars 1997, Sté Gérémi c/ SNC Empain Graham, *PA* 21/11/97 p. 17 note G. Liet-Veaux (vente de terrains, constructibilité, annulation du POS)

7.3 Tribunal des conflits

TC 23 octobre 1995, Préfet de Paris c/ TGI de Paris, req. 2964, *Le Moniteur*, 12/04/96 p. 49 (concession d'aménagement, cession des terrains, compétence judiciaire)

TC 9 décembre 1996, Préfet du Gard, *AJDA* 20/05/97 p. 477, obs. F. Chauvel (SEM d'aménagement, garantie d'emprunt de la commune, compétence judiciaire)

Table des Matières

Introduction	1
❶ Rappel historique sur les ZAC	9
❷ Définitions des ZAC, contenu des opérations de ZAC.....	12
❸ La crise actuelle.....	19
❹ Définition du contentieux - Délimitation du sujet	23
PREMIERE PARTIE LE CONTENTIEUX DE LA LEGALITE DES ZAC.....	27
CHAPITRE 1 LA RECEVABILITE DU RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR.....	28
SECTION 1 UN INTERET POUR AGIR LARGEMENT CONÇU	29
§ 1 L'intérêt collectif.....	30
A. Les groupements requérants.....	30
1) Une diversité d'organisations.....	30
2) Les critères de recevabilité des groupements	31
a) La compétence territoriale	32
b) L'objet statutaire	32
c) L'agrément	34
d) Les mandats	35
B. L'intérêt à agir des groupements.....	36
1) L'intérêt à agir contre le PAZ	36
2) L'intérêt à agir contre les décisions non réglementaires de la ZAC	36
§2 L'intérêt d'urbanisme des voisins	38
A. La pertinence de l'intérêt invoqué : le critère de proximité	38
B. L'intérêt concurrentiel du commerçant-voisin	39
SECTION 2 UNE DIVERSITE D'ACTES SUSCEPTIBLES DE RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR.....	41
§ 1 L'évolution jurisprudentielle relative aux mesures préparatoires	42
A. La recevabilité des recours fondés sur les "vices propres" des délibérations préparatoires des collectivités locales relatives aux ZAC	42
B. Le revirement jurisprudentiel : la suppression de la recevabilité de tous les moyens	45
§ 2 Les actes divisibles	46
A. Les recours contre les dispositions financières des permis de construire délivrés dans le cadre de ZAC	47
1) L'évolution législative et jurisprudentielle.....	48
2) Un développement en droit des ZAC	48
B. Autres actes divisibles ou indivisibles de la procédure de ZAC.....	50
§ 3 Les actes détachables des contrats d'aménagement de ZAC.....	51
A. L'admission du caractère détachable : la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les actes relatifs à la conclusion et l'exécution de la convention de ZAC.....	51
1) La recevabilité des tiers à la convention de ZAC	52

2) Les types d'actes détachables des contrats d'aménagement de ZAC	53
B. Les conséquences de l'annulation de l'acte détachable sur le contrat d'aménagement de ZAC	55
1) Position du problème	55
2) Le sort de la convention d'aménagement de ZAC	55
SECTION 3 LA RECEVABILITE DES DEMANDES DE SURSIS A EXECUTION	58
a) La recevabilité des demandes de sursis contre l'acte de création	59
b) La recevabilité des demandes de sursis contre le PAZ	59
CHAPITRE 2 LES MOYENS DE LEGALITE POUVANT ETRE INVOQUES A L'ENCONTRE DES ACTES RELATIFS AUX ZAC	62
SECTION 1 LE CONTROLE DE LA LEGALITE EXTERNE	62
§ 1 La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.....	63
A. Les effets de la décentralisation	63
1) Le transfert des compétences du préfet au conseil municipal	64
a) Le contrôle juridictionnel du transfert des compétences.....	64
b) Le problème des dispositions transitoires	64
2) Les conséquences de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du plan d'occupation des sols	65
a) Avant la loi Bosson du 9 février 1994	66
b) Après la loi du 9 février 1994.....	67
B. Les autres vices d'incompétence.....	68
1) Une jurisprudence stricte sur la compétence des établissements publics.....	69
2) La compétence d'élaboration du PAZ.....	70
3) Les règles de compétence en dehors de la réglementation propre aux ZAC.....	70
§2 La forme : des obligations variables selon les actes	70
A. La motivation	71
1) La motivation de l'acte de création	71
2) La motivation de la délibération approuvant le PAZ.....	72
B. Les contreseings ministériels.....	72
C. Le rapport de présentation du PAZ	73
§3 Une procédure complexe, source de contentieux.....	74
A. L'examen par le juge de la procédure de création	74
1) La concertation, une formalité substantielle mais interprétée de façon nuancée par la jurisprudence	74
a) Le contrôle souple d'une obligation peu réglementée	75
α) Les imprécisions des textes, sources de contentieux	75
β) La sanction des concertations insuffisantes ou irrégulières	76
γ) Le pragmatisme du Conseil d'Etat.....	78
b) Les conséquences des irrégularités d'une concertation	80
α) Les actes susceptibles d'annulation.....	80
β) Les immunités contentieuses	81

2) Le pragmatisme du juge en matière d'étude d'impact	82
a) La sanction des études d'impact insuffisantes	83
b) L'indulgence du juge administratif	86
3) Les consultations	88
B. Les points sensibles de la procédure d'élaboration du plan d'aménagement de zone	88
1) La participation d'acteurs divers à l'élaboration du PAZ	89
2) La dispense d'étude d'impact	90
a) Le rappel des textes applicables	90
b) Les solutions applicables aux PAZ.....	91
3) Les étapes successives de la procédure d'élaboration du PAZ.....	92
a) L'enquête publique sur le projet de PAZ.....	92
α) La nécessité de l'enquête publique	92
β) Le contrôle de la composition du dossier d'enquête	93
γ) La vérification de la régularité de l'enquête.....	93
b) L'approbation et la modification du PAZ	96
C. L'approbation du programme des équipements publics.....	97
D. La procédure d'expropriation	98
1) L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.....	99
a) La nécessité de l'enquête et de la DUP	99
b) Le contrôle de la régularité de l'enquête	100
c) La composition du dossier d'enquête	101
α) Les éléments relatifs aux travaux ou aux seuls terrains	101
β) L'étude d'impact.....	101
2) L'arrêté de cessibilité	104
3) Le contentieux judiciaire de l'ordonnance d'expropriation	105
a) Les liens avec le contentieux de la phase administrative	105
b) La qualité des bénéficiaires de l'expropriation en ZAC.....	105
SECTION 2 LE CONTROLE DE LA LEGALITE INTERNE	107
§1 Un contrôle juridictionnel variable sur la qualification juridique des faits.....	107
A. Un cumul de contrôles sur l'acte de création.....	108
1) Un contrôle normal sur l'objet et le choix de la procédure de ZAC.....	108
a) L'arrêt "Commune de Chamonix Mont-Blanc"	109
b) Le dédoublement et l'approfondissement du contrôle sur la création d'une ZAC	110
c) La notion d'opération d'aménagement et d'équipement.....	111
2) Un contrôle restreint sur l'opportunité de la création et la localisation des ZAC.....	114
a) Le pouvoir discrétionnaire de l'administration.....	115
b) Le débat sur la nature du contrôle sur l'opportunité de la création d'une ZAC : erreur manifeste d'appréciation ou bilan coût-avantages ?	116

c) Une consécration jurisprudentielle nuancée du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation	117
B. Un contrôle restreint sur le PAZ	120
1) Le contrôle du parti d'aménagement retenu par les auteurs du PAZ.....	120
a) Une erreur manifeste d'appréciation rarement retenue.....	121
b) L'appréciation du caractère suffisant des espaces verts	121
2) Une appréciation souple de la notion d'îlot	122
a) Le contrôle de la qualification d'îlot	123
b) Les conséquences de la qualification d'îlot.....	123
3) L'examen de la précision et de la rigueur des prescriptions du PAZ	124
C. Le contrôle du bilan sur la déclaration d'utilité publique	125
§ 2 Le contrôle de l'articulation des ZAC avec les autres normes d'urbanisme	127
A. Les relations contentieuses entre les ZAC et les POS	128
1) La question de la nécessité du respect des POS par les ZAC	128
2) Les effets de la déclaration d'illégalité d'un POS ou de sa modification.....	129
a) Les implications de la déclaration d'illégalité d'un POS publié ou approuvé.....	129
b) Les effets d'une modification ou d'une révision de POS illégale	130
3) Les effets de l'illégalité de la création d'une ZAC sur un POS	132
B. L'encadrement des ZAC par une multitude de normes supérieures : un contrôle étendu en fonction d'un lien de subordination parfois incertain.....	132
1) Un contrôle juridictionnel sévère de la compatibilité des ZAC avec les lois d'aménagement et d'urbanisme.....	133
a) L'opposabilité des lois d'aménagement et d'urbanisme aux actes de la procédure de ZAC	133
b) Un contrôle étendu mais incertain	134
α) Une hésitation entre l'erreur de droit, l'erreur de qualification juridique des faits et la violation de la loi	134
β) Des incertitudes doctrinales sur l'étendue et la nature du contrôle du juge	141
2) Le contrôle de la compatibilité des ZAC avec les schémas directeurs	144
a) Une première évolution : vers une plus grande précision du contrôle	146
b) Un contrôle souple.....	151
3) Le respect d'autres normes supérieures.....	156
a) Autres normes issues du Code de l'urbanisme	156
b) Autres normes extérieures au Code de l'urbanisme	157
§ 3 Des vices rarement constatés : l'erreur de fait et le détournement de pouvoir	158
A. L'erreur de fait.....	158
B. Le détournement de pouvoir	159
 CHAPITRE 3 L'INTERDEPENDANCE DES ACTES RELATIFS AUX ZAC : LES EFFETS DE LEUR EDICTION ET DE LEUR ILLEGALITE	162
SECTION 1 LA PORTEE DE L'ACTE DE CREATION D'UNE ZAC.....	162
§ 1 Les conséquences et les suites de la création d'une ZAC	162
A. La nature juridique de l'acte de création et ses conséquences	163

1) La qualification incertaine de l'acte de création.....	163
2) La modification et le retrait de l'acte de création.....	164
B. Le sursis à statuer sur les demandes d'autorisations	165
C. La caducité de la ZAC.....	165
§2 Les effets de l'illégalité de l'acte de création.....	166
A. Une application importante de la théorie des opérations complexes.....	167
1) La notion d'opération complexe	167
2) L'acte de création et le PAZ ou le programme des équipements publics	168
3) L'acte de création et le permis de construire.....	170
4) L'acte de création et la convention d'aménagement ?	171
B. L'annulation ou l'illégalité par voie de conséquence de l'annulation de l'acte de création.....	173
SECTION 2 LE CONTENTIEUX DES EFFETS DU PAZ.....	174
§1 Les effets du PAZ sur le permis de construire.....	175
A. La sanction du PAZ par le permis de construire	175
1) Le caractère réglementaire du RAZ.....	175
a) La détermination des documents de nature réglementaire	175
b) Les conséquences du caractère réglementaire du PAZ.....	177
2) L'interdiction d'ajouter des exigences supplémentaires par rapport au Code de l'urbanisme.....	178
B. Les effets de l'illégalité du PAZ sur le permis de construire	180
1) L'annulation du permis de construire par voie de conséquence de l'illégalité du PAZ	180
a) Les conséquences de la déclaration d'illégalité du PAZ	180
b) Les conséquences de l'annulation du PAZ.....	182
2) Le lien exigé entre le PAZ et le permis de construire.....	182
3) Le document d'urbanisme applicable aux projets de construction en ZAC à la suite de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du PAZ.....	186
a) La confrontation au POS et l'absence d'automatisme entre l'annulation du PAZ et celle du permis de construire	187
b) L'introduction du critère du lien direct : la fin de la confrontation au POS	189
c) L'article L. 125-5 du Code de l'urbanisme	190
§ 2 Les conséquences de l'illégalité du PAZ sur d'autres actes relatifs aux ZAC.....	191
SECTION 3 L'ABSENCE DE LIEN ENTRE LES ILLEGALITES : L'INDEPENDANCE DES LEGISLATIONS ET PROCEDURES, UN PRINCIPE A PORTEE VARIABLE	193
§ 1 Les applications du principe en matière de ZAC	193
A. L'indépendance entre la ZAC et l'expropriation.....	194
1) L'indépendance entre l'acte de création et la procédure d'expropriation.....	194
2) L'indépendance entre le plan d'aménagement de zone et l'expropriation.....	198
3) Autres illustrations de l'indépendance du droit de l'expropriation par rapport au droit des ZAC	200
B. L'indépendance entre le droit des ZAC et des législations autres que l'expropriation.....	201

1) L'absence d'exigence d'une autorisation au titre d'une autre législation.....	201
2) Le principe d'indépendance au sein du droit de l'urbanisme.....	202
§ 2 Les importantes limites du principe en matière de ZAC	203
A. Les liens entre la procédure de ZAC et la déclaration d'utilité publique	203
1) Des liens ténus entre l'acte de création et la DUP.....	203
2) Une dépendance accrue de la DUP par rapport au PAZ.....	204
B. Les liens entre le PAZ et la législation des installations classées.....	208
Conclusion de la première partie	211
DEUXIEME PARTIE LE PLEIN CONTENTIEUX DES ZAC.....	214
CHAPITRE 1 LE CONTENTIEUX CONTRACTUEL.....	216
SECTION 1 LE CONTENTIEUX DES CONTRATS ENTRE LA COLLECTIVITE PUBLIQUE ET L'AMENAGEUR	216
§ 1 La qualification par le juge des contrats d'aménagement de ZAC.....	217
A. Des concessions de service public ?.....	217
B. Des mandats tacites ?	219
1) Mandat et marchés de travaux	219
a) Un mandat rarement reconnu	220
b) Un mandat souvent refusé	222
2) Mandat et cession de terrains	225
§ 2 Le problème des opérations inachevées à l'expiration de la concession.....	226
A. La jurisprudence administrative	227
B. La jurisprudence judiciaire.....	229
§ 3 Le contentieux de la responsabilité contractuelle	230
SECTION 2 LE CONTENTIEUX DES CONTRATS ENTRE L'AMENAGEUR ET LES TIERS	232
§ 1 Le contentieux des contrats relatifs à la réalisation des ZAC	232
A. Les litiges relatifs aux garanties	233
1) La compétence juridictionnelle	233
2) La mise en jeu de la garantie	234
B. La responsabilité des dommages résultant des travaux	235
§ 2 Les aspects contentieux des cessions de terrains	238
A. Les conséquences sur les ventes de la situation des terrains en ZAC.....	238
1) Les ventes conditionnelles.....	238
a) Les conditions suspensives relatives à la ZAC elle-même.....	238
b) Les conditions relatives à l'obtention des autorisations	241
2) La connaissance par l'acquéreur de la situation des terrains en ZAC	242
3) La création de la ZAC comme cause étrangère	243
B. Les conditions de la cession.....	244
1) Le choix des bénéficiaires de la cession	244

2) Le contentieux du cahier des charges de cession.....	245
a) La cession des terrains expropriés	245
b) La valeur juridique du cahier des charges	246
C. Le contentieux de la responsabilité du vendeur.....	249
1) La compétence judiciaire.....	249
2) L'étendue de la responsabilité du vendeur	250
a) L'obligation de délivrance d'une chose conforme à sa destination.....	250
b) La garantie des vices cachés	251
CHAPITRE 2 LE CONTENTIEUX FINANCIER.....	256
SECTION 1 LA FISCALITE DES AMENAGEURS ET CONSTRUCTEURS EN ZAC.....	256
§ 1 Le contentieux des participations d'urbanisme en ZAC.....	256
A. Les recours possibles	258
1) Le recours contre les dispositions financières du permis de construire	258
2) L'action en répétition	259
a) Le délai de recours.....	259
b) La nature de l'action	262
c) Les participations répétibles	263
d) Les défendeurs et demandeurs à l'action en répétition.....	265
3) L'opposition à état exécutoire	266
4) La demande de déclaration de nullité de la convention	266
B. Le contrôle du juge sur les participations.....	268
1) Le contrôle de la qualification des participations	269
2) Le contrôle du montant des participations.....	270
a) Les principes jurisprudentiels antérieurs à l'arrêt "Communauté urbaine de Brest "	270
b) La jurisprudence "Communauté urbaine de Brest " et ses suites.....	271
c) Les apports législatifs	274
3) Le contrôle de la qualité du bénéficiaire et du redevable de la participation.....	276
§ 2 La déduction de la taxe sur la valeur ajoutée.....	277
1) La TVA sur les participations versées par l'aménageur à la commune	277
2) La TVA sur les biens remis gratuitement aux collectivités locales.....	278
§ 3 Les litiges relatifs à l'exonération des droits d'enregistrement	278
SECTION 2 LES LITIGES RELATIFS A L'INDEMNISATION DES PROPRIETAIRES DE TERRAINS.....	280
§ 1 Les droits conférés aux propriétaires.....	280
1) Le droit de délaissement	280
2) Le droit de rétrocession	282
§ 2 Les litiges relatifs à la valeur des terrains et aux indemnités	282
1) La contestation de l'évaluation des terrains situés en ZAC	282
2) Le contentieux des indemnités.....	283

a) La valeur des terrains.....	283
b) La qualification de terrain à bâtir	284
c) Les indemnités dues.....	284
CHAPITRE 3 LE CONTENTIEUX DE LA RESPONSABILITE EXTRA-CONTRACTUELLE.....	287
SECTION 1 LA RESPONSABILITE A LA SUITE DU RETRAIT D'UN ACTE OU DE L'ABANDON D'UN PROJET DE ZAC	288
A. La responsabilité sans faute à la suite du retrait d'un acte relatif à une ZAC.....	289
1) Le retrait de délibérations créant la ZAC ou approuvant le PAZ et la convention d'aménagement	289
2) Une responsabilité rarement admise	289
3) Le préjudice réparable.....	290
B. La responsabilité liée à l'abandon d'un projet de ZAC.....	291
1) L'abandon de la ZAC avant la création.....	292
2) L'abandon ou la modification du projet postérieurement à la création.....	293
SECTION 2 LA RESPONSABILITE POUR FAUTE DU FAIT D'UNE ILLEGALITE	296
1) La responsabilité du fait de l'illégalité de l'acte de création et de l'acte approuvant le PAZ.....	298
2) La responsabilité du fait de l'illégalité des contrats ou de leur approbation.....	300
SECTION 3 LA RESPONSABILITE PENALE : LES INFRACTIONS LIEES A LA REALISATION DE LA ZAC	301
1) Les infractions commises par les autorités compétentes.....	302
2) Les infractions commises aux dépens des autorités compétentes	303
Conclusion de la deuxième partie	305
Conclusion générale.....	308
BIBLIOGRAPHIE	314
1. Codes	314
2. Manuels et ouvrages	314
3. Publications de l'administration	315
4. Encyclopédies	315
5. Thèses	315
6. Articles.....	315
7. Principales décisions jurisprudentielles intéressant les ZAC	319
7.1 Jurisprudence administrative	319
7.2 Jurisprudence judiciaire	335
7.3 Tribunal des conflits	338