



JURIDIQUE Analyse



CLÉMENT MORTINI,
avocat à la Cour,
DS Avocats

Durée

Il est courant que la durée prévue d'une déclaration d'utilité publique (DUP) soit trop courte, notamment pour des projets de transports publics: un délai supplémentaire s'avère alors nécessaire.

Commodité

La prorogation, autorisée si les circonstances de fait et de droit n'ont pas substantiellement évolué, permet d'éviter de lancer une nouvelle procédure préalable à la DUP.

Anticipation

L'expropriant devra respecter certaines formalités et faire preuve d'anticipation pour prendre en compte l'ensemble des délais de cette procédure.

Urbanisme

Comment s'organise une prorogation de déclaration d'utilité publique

La signature d'une déclaration d'utilité publique (DUP), généralement par le préfet, est l'une des premières grandes étapes de la procédure d'expropriation. Sans cet acte administratif, le préfet ne peut prendre d'arrêté de cessibilité et le juge de l'expropriation ne peut rendre son ordonnance d'expropriation, laquelle transfère, en fin de procédure, la propriété des biens à l'expropriant.

Aux termes de l'article L.121-4 du code de l'expropriation, «l'acte déclarant l'utilité publique précise le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée». Ce délai ne peut excéder cinq ans, sauf si la DUP est prononcée par décret en Conseil d'Etat ou qu'elle est prise pour une opération prévue aux projets d'aménagement ou par des plans locaux d'urbanisme ou des documents d'urbanisme en tenant lieu. La durée est alors de dix ans.

L'omission de la mention de la durée de validité n'entache toutefois pas la DUP d'irrégularité et le Conseil d'Etat considère que

ce délai est alors réputé égal à cinq ans (1). A son terme, la déclaration d'utilité publique devient caduque. Aucun acte subséquent ne peut plus être pris, notamment l'ordonnance d'expropriation. Les procédures en fixation d'indemnités peuvent néanmoins se poursuivre (2) et aboutir à la prise de possession.

Compte tenu de l'importance et de la complexité de certaines opérations déclarées d'utilité publique, le délai de cinq ans peut apparaître très court. Le législateur a ainsi prévu qu'«un acte pris dans la même forme peut proroger une fois les effets de la déclaration d'utilité publique pour une durée au plus égale à celle initialement fixée, lorsqu'elle n'est pas supérieure à cinq ans. Cette prorogation peut être accordée sans nouvelle enquête préalable, en l'absence de circonstances nouvelles. Toute

autre prorogation ne peut être prononcée que par décret en Conseil d'Etat» (C. expro., art. L.121-5). La prorogation d'une DUP est donc possible, sans nouvelle enquête, lorsque certaines conditions sont remplies.

De nombreuses opérations d'aménagement déclarées d'utilité publique dans les années 2013 et 2014 voient le terme de la durée de validité de la DUP se rapprocher inéluctablement et une prorogation est souvent nécessaire pour les mener à leur terme. L'analyse des conditions juridiques de cette prorogation, de ses modalités pratiques mais également de ses effets, est de nature à permettre à l'expropriant de gérer et d'anticiper au mieux cette procédure, en collaboration avec les services du préfet et parfois du ministre, lorsqu'un décret en Conseil d'Etat est nécessaire, par exemple en cas de seconde prorogation.

CONDITIONS

Pour qu'une prorogation puisse être autorisée, il convient d'abord que la DUP initiale ne soit pas encore caduque. A défaut, si le délai initialement prévu est expiré, l'arrêté de prorogation est un nouvel acte qui aurait dû être pris après enquête publique et peut être contesté dans les conditions de droit commun. Le point de départ des effets de la DUP initiale est la date de la publication de celle-ci (3), et non celle de sa signature (4). Bien que cette situation soit peu fréquente, la durée de validité d'une DUP est suspendue entre la date d'une décision juridictionnelle prononçant son annulation et celle de la décision

statuant de façon définitive sur la légalité de cet acte (5).

Ensuite, seule la personne publique à la demande de laquelle a été engagée la procédure initiale est en principe habilitée à solliciter une prorogation de la DUP (6). S'il s'agit d'une collectivité publique, la prorogation ne peut intervenir qu'à la suite d'une délibération de son organe délibérant (7). Toutefois, en cas de transfert de compétence durant la période de validité de la DUP, par exemple entre une commune et un établissement public territorial, c'est à ce dernier, s'il est

À NOTER

De nombreuses opérations d'aménagement déclarées d'utilité publique arrivent au terme de la validité de la DUP: une prorogation de cet acte est souvent nécessaire pour finaliser le projet.



devenu compétent concernant l'opération d'aménagement en cause, de délibérer, même si c'est la commune qui avait initialement sollicité la DUP.

Par ailleurs, le code de l'expropriation a, dans sa version entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, codifié une jurisprudence constante, aux termes de laquelle une prorogation de DUP ne pouvait intervenir que lorsque le projet n'avait pas été « substantiellement » modifié. Aujourd'hui, le texte impose ainsi l'absence de « circonstances nouvelles ». Aucun texte, ni aucune jurisprudence, n'a précisément défini cette notion, mais l'analyse de la jurisprudence permet d'identifier différents critères pris en compte par le juge pour déterminer si les modifications sont substantielles.

D'abord sont étudiées les modifications affectant le coût de l'opération. Le juge considère ainsi qu'une augmentation du coût initial du projet de 30 à 50 %, selon les circonstances, est une évolution substantielle qui ne permet pas une simple prorogation et nécessite une nouvelle enquête publique (8). Néanmoins, la jurisprudence, suivie par la doctrine, considère que l'évolution du coût des indices de la construction peut être prise en compte dans le calcul de l'augmentation (9). A notre sens, il est également possible de prendre en considération l'évolution liée à l'inflation, bien que celle-ci soit relativement faible depuis quelques années. Cette actualisation sera surtout intéressante pour les DUP dont la durée de validité est de dix ans. A l'inverse, il a été jugé que les conditions de financement peuvent évoluer sans qu'il n'en résulte nécessairement une modification substantielle du projet si les conditions d'exploitation de l'ouvrage et l'économie générale du projet (coût et caractéristiques physiques) demeurent inchangées (10).

Ensuite, des modifications des règles d'urbanisme applicables aux terrains à exproprier peuvent justifier un refus de prorogation.

Enfin, les modifications qui posent le plus de difficultés sont celles affectant la nature même du projet. En effet, il est fréquent qu'en cinq ans les projets soient modifiés, notamment pour mieux répondre à l'évolution des besoins, en modifiant, par exemple, l'équilibre entre les bureaux ou les logements dans une ZAC. Or seules les

RÉFÉRENCE

Code de l'expropriation (C. expro), art. L.121-4 et L.121-5.

évolutions qui constituent une simple adaptation de celui-ci, qui ne remettent donc pas en cause l'économie générale ou le bilan de celui-ci à la date de l'enquête publique, peuvent autoriser une prorogation. D'autres éléments, tels que l'impact de la modification sur l'environnement, peuvent justifier un refus.

Peu de jurisprudences ont été rendues sur ce sujet, mais le juge a pu considérer que constituait des modifications substantielles :

- pour une route départementale, la transformation de trois carrefours, le percement d'une tranchée couverte de 550 mètres de long et le prolongement de la voie pour véhicules lents, portant le coût de l'opération de 75 millions de francs à 155 millions (11);
- pour une partie d'autoroute, une modification du projet consistant en la réduction d'un tunnel, combinée avec la réalisation d'un viaduc plus long (12). Dans cette affaire, le rapporteur public avait considéré que l'impact sur l'environnement était largement plus important dans le projet modifié, qui devait donc faire l'objet d'une nouvelle procédure.

A l'inverse, la jurisprudence a considéré que n'étaient pas substantielles :

- l'évolution du plan des travaux d'un projet de rénovation d'un quartier, dès lors que « l'objet de l'opération et le périmètre à exproprier n'ont pas changé et que le montant des dépenses prévues n'a pas augmenté » (13);
- la réduction de moitié du nombre de logements prévus par l'opération, dès lors que le projet n'était pas dénaturé, et bien que cette évolution ait entraîné une réduction de la superficie expropriée (14).

Ainsi, en résumé, il ressort de la jurisprudence, certes peu abondante, que, même si un projet ne doit pas nécessairement être fixé dans tous ses détails au stade de la DUP et qu'il doit pouvoir être adapté jusqu'à la réalisation des travaux, les modifications envisagées ne doivent pas aller à l'encontre de l'option du projet soumise à enquête et ne doivent pas sensiblement en

augmenter le coût. Au final, il semble que seuls les projets sensiblement différents de ceux soumis à enquête conduisent à un refus de prorogation. A l'inverse, une simple adaptation est de nature à permettre une prorogation.

MODALITÉS PRATIQUES

Le préfet est, sauf exceptions (cf. infra), l'autorité compétente pour prononcer la première prorogation d'une DUP. Ainsi, une fois que l'autorité expropriante a vérifié que les conditions précitées étaient remplies, elle doit fournir à la préfecture un dossier permettant à cette dernière de vérifier, à son tour, que les conditions de prorogations sont réunies. Généralement, les préfets sollicitent la transmission dudit dossier en deux exemplaires, environ six mois avant le terme de la durée de validité de l'arrêté initial, afin de leur permettre d'instruire sereinement le dossier et de solliciter d'éventuels compléments.

Ce dossier de demande de prorogation devra bien évidemment comporter la délibération de l'autorité compétente, autorisant l'autorité exécutive à solliciter du préfet la prorogation des effets de la DUP, mais également une note explicative assez précise permettant au préfet d'apprécier le bien-fondé de la demande. Cette notice devra démontrer que l'objet et le périmètre de l'opération sont inchangés et que les circonstances de fait ou de droit ayant conduit, après enquête, au prononcé de la DUP n'ont donc pas connu de modifications substantielles.

Une telle notice explicative peut s'articuler en trois parties :

- une première partie évoquant l'historique du projet, rappelant le périmètre de celui-ci ainsi que ses objectifs;
- une deuxième partie portant sur l'action foncière, mentionnant les étapes procédurales déjà mises en œuvre : l'enquête publique, les éventuelles enquêtes parcellaires, les rapports du commissaire enquêteur, les actes subséquents intervenus (DUP, cessibilité, ordonnance d'expropriation), ainsi que les éventuels contentieux en cours ou passés. Elle doit également inclure un état du foncier comportant la liste des parcelles déjà acquises et celles restant à acquérir ainsi que les équipements qui ont été soumis à enquête qui ont d'ores et



déjà été réalisés, et ceux qui restent à construire;

- enfin, la troisième partie devra impérativement préciser les raisons du retard, notamment les éventuelles difficultés rencontrées, et évoquer le bilan financier actualisé de l'opération. L'expropriant conclura en démontrant que le projet n'a pas substantiellement évolué, s'agissant tant des circonstances de fait que de celles de droit, ou du coût du projet qui ne doit pas avoir sensiblement augmenté.

Le maître d'ouvrage indiquera également, dans cette notice, le délai de prorogation souhaité, généralement cinq ans. Mais le préfet peut décider d'octroyer un délai plus court en lien avec l'avancée du projet. Cela reste toutefois plutôt rare.

EFFETS JURIDIQUES

Une fois que le préfet est en possession de ce dossier, ses services procèdent à l'analyse de la demande. La réponse intervient, en principe, assez rapidement et au maximum en quelques mois. Le préfet prend alors un simple arrêté qui proroge les effets de la DUP initiale.

Le point de départ de cet acte est la date de la publication de celle-ci (15) et les délais de prorogation commenceront à courir seulement au terme de la première période de validité et non pas à compter de la date de l'arrêté de prorogation (16). Il peut être loisible au préfet de le mentionner dans son arrêté pour éviter toute discussion sur ce point. Il importe à ce stade de ne pas oublier les formalités de publicité de l'acte, c'est-à-dire les affichages dans les mairies concernées et, lorsque la DUP initiale emportait mise en compatibilité des documents d'urbanisme, la mention de cet affichage dans un journal local (17) pour plus de sécurité juridique.

D'un point de vue contentieux, l'arrêté de prorogation d'une DUP, alors que celle initiale est toujours valable, ne revêt pas le

caractère d'un nouvel acte. Par suite, cette prorogation ne saurait ouvrir aux intéressés un autre délai, ni pour contester la légalité de la prorogation ni pour discuter de l'utilité publique de l'opération (18). Dans le cadre d'une requête en annulation devant le juge administratif, un éventuel requérant ne pourra, dans le délai de deux mois à compter de la publicité de l'arrêté de prorogation, que contester la réalité de la réunion des critères précités et invoquer l'existence de circonstances nouvelles qu'il devra précisément démontrer pour convaincre le juge.

AUTRES TYPES DE PROROGATIONS

Certaines prorogations doivent toutefois faire l'objet d'une procédure plus spécifique. D'une part, conformément au dernier alinéa de l'article L.121-5 du code de l'expropriation, lorsque le délai de la DUP initiale est supérieur à cinq ans, la prorogation ne peut être prononcée que par décret en Conseil d'Etat. Cette procédure relève alors du ministre concerné. La prorogation peut alors être accordée pour un délai supérieur à cinq ans (19). Dans ce cas, le dossier, comprenant les mêmes éléments que ceux précédemment évoqués, est adressé au préfet au moins six mois avant le terme de la durée de validité de la DUP initiale. Ce dernier se chargera ensuite de le transmettre au ministre.

D'autre part, tant le code de l'expropriation que la jurisprudence (20) ont considéré qu'un décret en Conseil d'Etat peut proroger les effets d'une DUP ayant déjà fait l'objet d'une première prorogation par arrêté préfectoral. Le bénéficiaire de la DUP doit alors présenter des arguments précis pour jus-

tifier de sa demande, mais aussi de la durée de la prorogation. Le dossier est similaire à celui évoqué précédemment, mais doit, en outre, comporter l'arrêté prorogeant la DUP, ainsi que la délibération la sollicitant.

Dans ces deux cas, le Conseil d'Etat a la charge, à l'occasion de l'examen du texte et du dossier, de vérifier que les conditions de prorogation sont réunies puis, le cas échéant, de proposer une durée de prorogation. De plus, la haute juridiction n'ayant pas connaissance du projet, à la différence de la préfecture qui a, en principe, suivi la procédure de la DUP initiale, le rapporteur chargé du dossier est susceptible de solliciter des documents complémentaires.

CONCLUSION

L'expropriant doit anticiper la prochaine caducité de la DUP prise à son bénéfice, en sollicitant le préfet, notamment lorsqu'un décret du Conseil d'Etat est nécessaire, suffisamment tôt pour permettre une instruction du dossier dans les meilleurs délais.

Dans le cadre de son calendrier prévisionnel, l'expropriant ne devra pas oublier que la collectivité à l'initiative du projet doit délibérer et devra prendre en compte, outre le temps nécessaire à la réalisation du dossier à transmettre au préfet, les délais de convocation prévus

par le code général des collectivités locales. Ces formalités imposent une certaine anticipation, de sorte qu'une prise en compte de la demande de prorogation auprès de l'autorité expropriante peut raisonnablement être initiée une dizaine de mois avant la date de caducité de la DUP. ●



À NOTER

Le Conseil d'Etat a la charge, à l'occasion de l'examen du texte et du dossier, de vérifier que les conditions de prorogation sont réunies puis, le cas échéant, de proposer une durée de prorogation.