Conseil d'État, 1 octobre 2026, n° 504917

Conseil d'État | 2ème et 7ème chambres réunies | 1 octobre 2026

Résumé

68-02-03-02 Il résulte des dispositions des articles L. 313-4, L. 313-4-1, L. 313-4-2, R. 313-27 et R. 313-28 du code de l'urbanisme que l'autorité expropriante doit, après qu'a été déclarée d'utilité publique une opération de restauration immobilière, notifier à chaque propriétaire l'arrêté fixant, pour chaque immeuble à restaurer, le programme des travaux à réaliser dans un délai qu'elle fixe puis, lors de la notification du dépôt…

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Bordeaux
22/02/2023
N° 2003235

Cour administrative d'appel - Bordeaux
2ème chambre (formation à 3)
03/04/2025
N° 23BX01037

Conseil d'État
2ème et 7ème chambres réunies
01/10/2026
N° 504917

Vu la procédure suivante :

M. P... L... et l'association Vivre dans la Cité ont demandé au tribunal administratif de Bordeaux d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 3 décembre 2019 par lequel la préfète de la Gironde a déclaré cessible au profit de la société InCité Bordeaux Métropole Territoires le lot n° 7 appartenant à M. L... au sein d'un immeuble situé 52-56 rue Lafontaine à Bordeaux (Gironde). Par un jugement n° 2003235 du 22 février 2023, le tribunal administratif a rejeté leur demande.

Par un arrêt n° 23BX01037 du 3 avril 2025, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel formé par M. L... et l'association Vivre dans la Cité contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 3 juin et 4 septembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Vivre dans la Cité et M. L... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leur appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat et de la société InCité Bordeaux Métropole Territoires une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que l'arrêt qu'ils attaquent est entaché :

- d'erreur de droit en ce qu'il écarte le moyen tiré de l'incompétence du cabinet Modale pour notifier l'ouverture de l'enquête parcellaire au motif que ce vice n'aurait privé M. L... d'aucune garantie ;

- d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'il juge que la circonstance que M. L... n'a pas été expressément invité à réaliser lui-même les travaux portant sur son bien dans un délai déterminé ne l'a privé d'aucune garantie au motif que, d'une part, il connaissait la nature des travaux à réaliser et, d'autre part, dans les circonstances très particulières de l'espèce, il n'était pas en mesure de les faire réaliser lui-même.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 mars 2026, la société InCité Bordeaux Métropole Territoires conclut au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 6 000 euros soit mise à la charge de l'association Vivre dans la Cité et de M. L.... Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mai 2026, le ministre de l'intérieur conclut au rejet du pourvoi. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- le code de l'urbanisme ;

- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

- l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Julia Flot, auditrice,

- les conclusions de Mme Dorothée Pradines, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Gury et Maitre, avocat de l'association Vivre dans la Cité et de M. L... et à la SCP Piwnica et Molinié, avocat de la société InCité Bordeaux Métropole Territoires ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. L... et l'association Vivre dans la Cité ont demandé au tribunal administratif de Bordeaux d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 3 décembre 2019 par lequel la préfète de la Gironde a déclaré cessible, au profit de la société InCité Bordeaux Métropole Territoires, le lot n° 7 dont M. L... est propriétaire au sein d'un immeuble situé 52-56 rue Lafontaine, inclus dans le périmètre d'une opération de restauration immobilière. Par un jugement du 22 février 2023, le tribunal administratif a rejeté leur demande. Ils se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 3 avril 2025 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel qu'ils avaient formé contre ce jugement.

2. Aux termes de l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « Les opérations de restauration immobilière consistent en des travaux de remise en état, d'amélioration de l'habitat, comprenant l'aménagement, y compris par démolition, d'accès aux services de secours ou d'évacuation des personnes au regard du risque incendie, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles. Elles sont engagées à l'initiative soit des collectivités publiques, soit d'un ou plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale, et sont menées dans les conditions définies par la section 3 du présent chapitre. / Lorsqu'elles ne sont pas prévues par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé, elles doivent être déclarées d'utilité publique ». Aux termes de l'article L. 313-4-1 du même code : « Lorsque l'opération nécessite une déclaration d'utilité publique, celle-ci est prise, dans les conditions fixées par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour réaliser les opérations de restauration immobilière, ou de l'Etat avec l'accord de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ». Aux termes de l'article L. 313-4-2 du même code : « Après le prononcé de la déclaration d'utilité publique, la personne qui en a pris l'initiative arrête, pour chaque immeuble à restaurer, le programme des travaux à réaliser dans un délai qu'elle fixe. / Cet arrêté est notifié à chaque propriétaire. Lorsque le programme de travaux concerne des bâtiments soumis à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, l'arrêté est notifié à chaque copropriétaire et au syndicat des copropriétaires, pris en la personne du syndic. / Lors de l'enquête parcellaire, elle notifie à chaque propriétaire ou copropriétaire le programme des travaux qui lui incombent. Lorsque le programme de travaux concerne des bâtiments soumis à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, le programme portant sur les parties communes est également notifié au syndicat des copropriétaires, pris en la personne du syndic. Si un propriétaire ou copropriétaire fait connaître son intention de réaliser les travaux dont le détail lui a été notifié pour information, ou d'en confier la réalisation à l'organisme chargé de la restauration, son immeuble n'est pas compris dans l'arrêté de cessibilité ». Aux termes de l'article R. 313-27 du même code : « L'autorité expropriante qui a pris l'initiative de la déclaration d'utilité publique de l'opération notifie à chaque propriétaire, ou copropriétaire, le programme détaillé des travaux à réaliser sur le bâtiment et son terrain d'assiette. / La notification prévue à l'alinéa précédent est effectuée à l'occasion de la notification individuelle du dépôt en mairie du

dossier de l'enquête parcellaire prévue par l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle comporte l'indication du délai dans lequel doivent être réalisés les travaux ». Il résulte de l'article R. 313-28 du même code que, pour que son immeuble ne soit pas compris dans l'arrêté de cessibilité, le propriétaire qui décide de réaliser ou de faire réaliser les travaux dont le détail lui a été notifié doit produire à l'autorité expropriante une note précisant un échéancier prévisionnel et le délai maximal d'exécution des travaux, qui ne peut être supérieur à celui fixé par l'autorité expropriante.

3. Il résulte de ces dispositions que l'autorité expropriante doit, après qu'a été déclarée d'utilité publique une opération de restauration immobilière, notifier à chaque propriétaire l'arrêté fixant, pour chaque immeuble à restaurer, le programme des travaux à réaliser dans un délai qu'elle fixe puis, lors de la notification du dépôt en mairie du dossier de l'enquête parcellaire, le programme détaillé des travaux qui lui incombent. Ces notifications constituent des garanties données au propriétaire d'un immeuble compris dans le périmètre de l'opération afin de lui permettre, le cas échéant, de faire connaître son accord pour réaliser lui-même les travaux lui incombant ou son intention d'en confier la réalisation à l'organisme chargé de la restauration, de sorte que son immeuble ne fasse pas l'objet d'une expropriation.

4. Pour écarter le moyen, soulevé devant elle par l'association Vivre dans la Cité et M. L..., tiré de ce que ce dernier ne s'était pas vu notifier le détail des travaux préconisés sur son bien, la cour administrative d'appel s'est fondée sur la circonstance qu'il n'avait, ce faisant, pas été privé d'une garantie dès lors, d'une part, que la délibération du conseil municipal de Bordeaux arrêtant le programme des travaux à réaliser pour chaque immeuble lui avait été notifiée et que, d'autre part, dans les circonstances particulières de l'espèce, il n'aurait pas été en mesure de réaliser les travaux lui-même ou de les faire réaliser. Toutefois, d'une part, en statuant ainsi alors qu'il ressort des pièces du dossier qui lui était soumis que si la notification de la délibération du conseil municipal était accompagnée du programme des travaux à réaliser pour l'immeuble dans lequel se trouve le lot appartenant à M. L..., elle ne contenait pas le programme détaillé des travaux lui incombant pour son lot, la cour administrative d'appel a dénaturé les pièces du dossier. D'autre part, la circonstance que les travaux prescrits impliquaient la destruction partielle de son lot et sa réunion avec un lot adjacent appartenant à un autre copropriétaire n'était pas à elle-seule de nature à faire obstacle à ce qu'il puisse les réaliser lui-même ou les faire réaliser de concert avec ce dernier. Par suite, en jugeant que, du fait de ces circonstances, l'absence d'invitation à réaliser ou à faire réaliser lui-même les travaux prescrits dans un délai déterminé, de manière à lui permettre d'éviter une expropriation, n'avait pas privé l'intéressé de la garantie prévue au dernier alinéa de l'article L. 313-4-2 du code de l'urbanisme, la cour administrative d'appel a également commis une erreur de droit.

5. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre moyen du pourvoi, l'association Vivre dans la Cité et M. L... sont fondés à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond par application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur les fins de non-recevoir soulevées devant le tribunal administratif :

7. En premier lieu, en l'absence de circonstances particulières dont il ferait état, un requérant ne justifie pas, en principe, d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation d'un arrêté de cessibilité en tant qu'il concerne des terrains ne lui appartenant pas. Si l'association Vivre dans la Cité a pour objet de « contribuer à la défense de la qualité de vie des riverains, de l'environnement, la protection du patrimoine, des sites, la préservation des intérêts des propriétaires,

occupants et exploitants ainsi que la promotion d'un urbanisme de qualité sur le territoire de Bordeaux Métropole » et de « mettre en commun les compétences et les moyens à minima des habitants de la zone concernée par la déclaration d'utilité publique dite « travaux de restauration immobilière » dans le cadre de l'opération de requalification du centre historique de Bordeaux, pour leur permettre de mieux défendre leurs droits, cela afin d'assurer et de coordonner la défense juridique des habitants voire de riverains actuels, anciens et futurs », elle ne justifie pas de circonstances particulières lui donnant qualité pour demander l'annulation de l'arrêté déclarant cessible le lot de M. L.... La société In Cité Bordeaux Métropole territoire est par suite fondée à soutenir que la requête est irrecevable en tant qu'elle émane de cette association.

8. En second lieu, d'une part, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « La juridiction ne peut être saisie 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 (...) ». D'autre part, aux termes de l'article 2 de l'ordonnance du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, rendu applicable aux procédures devant les juridictions de l'ordre administratif par l'article 15 de l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif : « Tout acte, recours, action en justice, formalité, inscription, déclaration, notification ou publication prescrit par la loi ou le règlement à peine de nullité, sanction, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, irrecevabilité, péremption, désistement d'office, application d'un régime particulier, non avenu ou déchéance d'un droit quelconque et qui aurait dû être accompli pendant la période mentionnée à l'article 1er sera réputé avoir été fait à temps s'il a été effectué dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois ». Enfin, aux termes de l'article 1er de la même ordonnance, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire : « I.- Les dispositions du présent titre sont applicables aux délais et mesures qui ont expiré ou qui expirent entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020 inclus (…) ». Il en résulte que le délai de recours de deux mois contre l'arrêté de la préfète de la Gironde du 3 décembre 2019, qui a été notifié à M. L... le 5 février 2020, n'était pas expiré lorsque ce dernier a formé son recours le 24 juillet 2020. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le préfet de la Gironde, tirée de la tardiveté de la requête en tant qu'elle émane de M. L..., doit être écartée.

Sur la légalité de l'arrêté attaqué :

9. Il ressort des pièces du dossier, ainsi qu'il a été dit plus haut, que M. L... n'a pas reçu notification du programme détaillé des travaux lui incombant pour son lot. Il résulte de ce qui a été dit aux points 3 et 4 que, ce faisant, il a été privé de la garantie prévue au dernier alinéa de l'article L. 313-4-2 du code de l'urbanisme. Il en résulte que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, celui-ci est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté sa demande.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat et de la société InCité Bordeaux Métropole Territoires la somme de 1 500 euros à verser chacun à M. L... pour l'ensemble de la procédure, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de M. L... et de l'association Vivre dans la Cité.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 3 avril 2025 et le jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 23 février 2023 sont annulés.

Article 2 : L'arrêté du 3 décembre 2019 de la préfète de la Gironde déclarant cessible au profit de la société InCité Bordeaux Métropole Territoires le lot n° 7 appartenant à M. Dempuré au sein d'un immeuble situé 52-56 rue Lafontaine à Bordeaux est annulé.

Article 3 : L'Etat et la société InCité Bordeaux Métropole Territoires verseront la somme de 1 500 euros chacun à M. L... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la société InCité Bordeaux Métropole Territoire au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'association Vivre dans la Cité, à M. P... L..., à la société InCité Bordeaux Métropole Territoires et au ministre de l'intérieur.

Délibéré à l'issue de la séance du 2 septembre 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Alain Seban, M. Olivier Japiot, présidents de chambre ; M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, M. Pascal Trouilly, conseillers d'Etat, M. Jérôme Goldenberg, conseiller d'Etat en service extraordinaire et Mme Julia Flot, auditrice-rapporteure.

Rendu le 1er octobre 2026.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :

Signé : Mme Julia Flot

La secrétaire :

Signé : Mme Neriman Durmus

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

Composition de la juridiction

Président

- M. Pierre Collin

Rapporteur

- Mme Julia Flot