

CONSEIL D'ETAT

CR

statuant

au contentieux

N^{os} 410111, 410368, 410399

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE POUR LE
DEVELOPPEMENT ORLEANAIS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SOCIETES ORLIMMO, ELEIS et OHM

MINISTRE DE L'INTERIEUR

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

Mme Isabelle Lemesle

(Section du contentieux, 10ème et 9ème chambres réunies)

Rapporteur

M. Edouard Crépey

Sur le rapport de la 10ème chambre

Rapporteur public

de la Section du contentieux

Séance du 3 octobre 2018

Lecture du 18 octobre 2018

Vu les procédures suivantes :

L'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France, M. U...S..., M. P... T..., Mme N...Y..., Mme B...J..., M. O... A..., Mme V...F..., Mme X...L..., Mme V...Q..., M. D... H..., M. G... R..., M. C... M..., M. W... I..., M. K... E..., la SCI Quator, la société optique Croix Morin, la société Atelier du Piano, la SCI Victor Hugo, la SC Maza, la société Eleis et Ohm et la SCI Orlimmo ont demandé au tribunal administratif d'Orléans d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 13 avril 2012 du préfet du Loiret déclarant d'utilité publique les travaux d'aménagement de la zone d'aménagement concerté (ZAC) Carmes-Madeleine à Orléans et emportant mise en compatibilité du plan d'occupation des sols valant plan local d'urbanisme.

Par un jugement n° 1202013 du 2 avril 2013, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté leur demande.

Par un arrêt n°13NT01532 du 8 mars 2017, la cour administrative d'appel de Nantes a, sur appel de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France, M. U...S..., M. P... T..., Mme N...Y..., Mme B...J..., M. O... A..., Mme V...F..., Mme X...L..., Mme V...Q..., M. D... H..., M. G... R..., M. C... M..., M. W... I..., M. K... E..., la SCI Quator, la société optique Croix Morin, la société Atelier du Piano, la SCI Victor Hugo, la SC Maza, la société Eleis et Ohm et la SCI Orlimmo, d'une part, annulé, ce jugement en tant qu'il a rejeté la demande de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France et autres tendant à l'annulation de l'arrêté du 13 avril 2012 du préfet du Loiret en ce qu'il déclare d'utilité publique les travaux d'élargissement de la rue des Carmes, dans sa partie comprise entre les n°s 45 à 77 bis et l'arrêté du 13 avril 2012 du préfet du Loiret dans la même mesure et, d'autre part, rejeté le surplus des conclusions d'appel.

1° Sous le n°410111, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire enregistrés les 26 avril 2017 et 26 juillet 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société d'économie mixte pour le développement orléanais (SEMDO) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les articles 2 et 3 de cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, dans cette mesure, de rejeter intégralement l'appel de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France et autres ;

3°) de mettre à la charge de Mme N...Y..., Mme B...J..., Mme V...Q..., M. W... I..., M. K... E..., la SC Maza, les sociétés Eleis et Ohm et la SCI Orlimmo la somme de 1 000 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n°410368, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire enregistrés les 9 mai 2017 et 9 août 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les sociétés Orlimmo, Eleis et Ohm demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'article 4 de cet arrêt qui rejette le surplus de leurs conclusions d'appel ;

2°) réglant l'affaire au fond, dans cette mesure, d'annuler dans sa totalité l'arrêté préfectoral du 13 avril 2012 ;

3°) de mettre à la charge solidaire de l'Etat et de la SEMDO la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 janvier 2018, la société SEMDO conclut au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la société Orlimmo. Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés par les sociétés requérantes n'est fondé.

Le pourvoi a été communiqué au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, qui n'a pas produit de mémoire.

.....

3° Sous le n°410399, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire enregistrés les 9 mai 2017 et 7 août 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les articles 2 et 3 de cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, dans cette mesure, de rejeter intégralement l'appel de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France et autres.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code du patrimoine ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Isabelle Lemesle, conseiller d'Etat,

- les conclusions de M. Edouard Crépey, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Delamarre, Jehannin, avocat de la société d'économie mixte pour de développement Orleanais, à la SCP Marlange, de la Burgade, avocat de la société Eleis et Ohm et de la société Orlimmo ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 18 juin 2010, la commune d'Orléans a créé la zone d'aménagement concerté (ZAC) « Carmes-Madeleine » portant sur un secteur englobant, notamment, l'îlot de l'hôpital Porte Madeleine, d'une superficie de 53 593 m² et la partie Sud de la rue des Carmes et approuvé le dossier de création de cette ZAC. La réalisation de cet aménagement a été confiée à la société d'économie mixte pour le développement orléanais (SEMDO) par une convention du 3 novembre 2010. Par un arrêté du 13 avril 2012, le préfet du Loiret a déclaré d'utilité publique les travaux nécessaires à l'aménagement de la ZAC « Carmes-Madeleine » et a mis en compatibilité le plan d'occupation des sols valant plan local d'urbanisme de la commune. Par jugement du 2 avril 2013, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté la demande de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France et autres tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté préfectoral. Par un arrêt du 8 mars 2017, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé ce jugement en tant qu'il a rejeté la demande de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France et autres tendant à l'annulation de l'arrêté du 13 avril 2012 du préfet du Loiret en ce qu'il déclare d'utilité publique les travaux d'élargissement de la rue des Carmes, dans sa partie comprise entre les n^{os} 45 à 77 bis, ainsi que cet arrêté préfectoral dans la même mesure et rejeté le surplus des conclusions de la requête d'appel.

2. Sous le n°410111, la SEMDO et, sous le n°410399, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur se pourvoient contre cet arrêt en tant qu'il a partiellement fait droit à l'appel de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France et autres. Sous le numéro 410368, les sociétés Orlimmo, Eleis et Ohm se pourvoient contre le même arrêt en tant qu'il a rejeté le surplus de leurs conclusions d'appel. Ces pourvois étant dirigés contre le même arrêt, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur le pourvoi des sociétés Orlimmo, Eleis et Ohm :

3. En premier lieu, il ressort des pièces de la procédure que la cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé son arrêt sur ce point, ne s'est pas méprise sur la portée des écritures d'appel en considérant que les requérants ne contestaient devant elle l'utilité publique de l'opération litigieuse qu'en tant qu'elle prévoit l'élargissement, sur une centaine de mètres, de la partie ouest de la rue des Carmes comprise entre les n^{os} 45 à 77 bis.

4. En deuxième lieu, après avoir estimé, sans dénaturer les pièces du dossier qui lui était soumis, que le projet d'ensemble ne se trouverait pas privé d'utilité publique si les aménagements compris entre les n^{os} 45 et 77 bis de la rue des Carmes étaient exclus de l'opération d'aménagement, la cour administrative d'appel a pu en déduire, sans erreur de droit, que l'arrêté attaqué était divisible et, partant, la requête d'appel, recevable.

5. En troisième lieu, l'illégalité frappant la délibération créant une zone d'aménagement concerté ne saurait être utilement invoquée, par la voie de l'exception, à l'encontre de la contestation de la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires à l'aménagement de cette zone. Toutefois, il appartient au juge de l'excès de pouvoir, lorsqu'il se prononce sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers de tenir compte, le cas échéant, au titre des inconvénients que comporte l'opération contestée devant lui, des motifs de fond qui auraient été susceptibles d'entacher d'illégalité l'acte de création de la zone d'aménagement concerté pour la réalisation de laquelle la déclaration d'utilité publique a été prise et qui seraient de nature à remettre en cause cette utilité publique.

6. Il s'ensuit que c'est sans erreur de droit que la cour administrative d'appel a écarté comme inopérant le moyen, invoqué par la voie de l'exception, tiré de l'illégalité de la délibération du 18 juin 2010 approuvant la création de la zone d'aménagement concerté Carmes-Madeleine. Il s'ensuit également que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en ne se prononçant pas, dans le cadre du contrôle de l'utilité publique des travaux litigieux, sur l'insuffisance alléguée de l'étude d'impact du dossier de création de cette zone dès lors qu'un tel vice n'est pas de nature à affecter l'utilité publique de l'opération.

7. Il résulte de ce qui précède que les sociétés Orlimmo, Eleis et Ohm ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'article 4 de l'arrêt qu'elles attaquent. Leur pourvoi doit être rejeté y compris leurs conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les pourvois de la SEMDO et du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur :

8. Il appartient au juge, lorsqu'il se prononce sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs au regard de l'intérêt qu'elle présente.

9. En jugeant, eu égard à l'intérêt historique, architectural et patrimonial des immeubles concernés par l'élargissement sur une centaine de mètres de la partie ouest de la rue des Carmes comprise entre les n°s 45 et 77 bis, dont deux d'entre eux ont fait l'objet d'une procédure d'inscription au titre des monuments historiques, que les inconvénients entraînés par le projet litigieux porteraient à l'intérêt général une atteinte excessive, alors même qu'il était soutenu devant elle que cet élargissement présenterait un intérêt pour la commodité de la circulation, qu'il s'inscrirait dans le prolongement de la partie déjà élargie de cette rue, qu'il y favoriserait la redynamisation du potentiel commercial, et en dépit des mesures de préservation partielles qui auraient été envisagées pour les deux immeubles en instance de protection, la cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé son arrêt et qui pouvait, sans l'entacher d'une contrariété de motifs, considérer, eu égard à la divisibilité

de l'opération, que l'exclusion des terrains situés entre les n°45 et 77 bis de la rue des Carmes n'avait pas pour effet de priver d'utilité publique les autres aménagements prévus, n'a ni dénaturé les pièces du dossier, ni inexactement qualifié les faits de l'espèce, ni commis d'erreur de droit.

10. Il résulte de ce qui précède que ni la SEMDO, ni le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur ne sont fondés à demander l'annulation des articles 2 et 3 de l'arrêt qu'ils attaquent. Leurs pourvois doivent être rejetés y compris les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les pourvois de la société d'économie mixte pour le développement orléanais, du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, des Orlimmo, Eleis et Ohm sont rejetés.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société d'économie mixte pour le développement d'Orléans, à la société Orlimmo, première dénommée et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera transmise à la société Maza, à MM W...I...et K...E..., à Mme N...Y..., Anne J...et ChristineQ....