

|   |
|---|
| <b>PROJET D'ORDONNANCE EPA/EPF<br/>NOTE SUR LA NOTION D'AMENAGEMENT</b> |
|---|

Le GRIDAUH a été chargé de réaliser une étude sur la notion d'aménagement, cette notion apparaissant comme centrale dans la détermination des compétences des EPF.

En effet, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, en distinguant entre les EPA et les EPF, a clairement entendu limiter l'action des EPF à une action foncière, à l'exclusion donc de toute mission d'aménagement, ce dans le but de soustraire les EPF du champ du droit communautaire de la concurrence.

Pour autant, il résulte de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme que cette action foncière doit être « *de nature à faciliter l'aménagement ultérieur des terrains* ».

En somme, dans l'esprit du législateur, les EPF n'ont pas vocation à faire de l'aménagement mais à mener des actions foncières en vue de l'aménagement des terrains acquis par les personnes à qui ces terrains seront rétrocédés.

Dès lors, la détermination des compétences des EPF en ayant recours à la notion d'aménagement, présente des enjeux d'importance, selon ce que la notion d'aménagement recouvre.

En effet, les possibilités d'acquisition seront d'autant plus vastes que l'aménagement, en tant que finalité de l'acquisition, pourra lui-même être entendu largement. Il y aurait là un avantage évident, en termes de souplesse. A l'inverse, un champ d'action foncière trop important présente un inconvénient : les possibilités d'acquisition se trouvant multipliées, les moyens financiers des EPF risquent de se trouver dilués dans une multitude d'interventions, et de ne pouvoir être mobilisés pour des opérations d'envergure.

Or, la difficulté vient de ce que la notion d'aménagement est une notion fuyante, dont les contours restent vagues.

Le Conseil d'Etat, dans son étude sur le droit de préemption, a d'ailleurs souligné « *l'imprécision des notions d' « aménagement », d' « opération » et d' « action » figurant aux articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme* » (La Documentation Française, Paris, 2008, p. 22).

La notion d'aménagement apparaît en effet comme une notion dont l'interprétation est à géométrie variable, modelée en fonction de l'outil auquel elle est destinée, des différentes législations dans le cadre desquelles elle est utilisée, ce qui la rend d'autant plus difficile à appréhender.

Certains auteurs ont tenté de définir l'aménagement de manière générale. Ainsi, deux praticiens (expert-comptable et expert immobilier) ont-ils proposé de définir l'aménagement comme : « *un ensemble organisé d'études, d'acquisitions foncières et de réalisations de travaux et d'équipements en vue de la construction ou de la rénovation de bâtiments de toute nature* » (P. Gianni et G. Lemée, « *Action* » ou « *opération* » d'aménagement ?, Etudes Foncières n° 75, juin 1997, p. 48).

Mais, en définitive, en l'absence de définition précise de la notion d'aménagement dans le code de l'urbanisme, trois conceptions différentes se dégagent de cette notion.

## I- L'absence de définition précise de la notion d'aménagement dans le code de l'urbanisme

L'aménagement est défini à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, aux termes duquel :

*« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.  
L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou opérations. »*

L'aménagement, au sens de l'article L. 300-1, est ainsi défini à partir :

- d'un **critère finaliste**, par les objets auxquelles répond l'aménagement ;
- et à partir d'un **critère matériel** (ou opérationnel) : l'aménagement prend la forme d'actions<sup>1</sup> ou d'opérations et il comprend l'ensemble des actes de la puissance publique visant à conduire ces actions ou opérations, à décider de les autoriser ou à les harmoniser.

Ainsi, le code de l'urbanisme ne fixe pas de liste d'opérations ou d'actions d'aménagement.

Certes, l'article R. 300-1 du même code comporte une énumération d'opérations explicitement qualifiées d'opérations d'aménagement, à savoir celles soumises à la procédure de concertation en application de l'article L. 300-2<sup>2</sup>. Mais il ne s'agit nullement d'une liste exhaustive des opérations d'aménagement.

De même, la notion d'aménagement ne saurait être limitée aux seules procédures prévues dans le livre III du code de l'urbanisme intitulé « Aménagement foncier », et en particulier dans le titre

---

<sup>1</sup> La circulaire du 31 juillet 1991 portant commentaire de la loi d'orientation pour la ville (MTP 23/08/1991) définit les actions d'aménagement comme « les actions de développement social des quartiers et les actions d'accompagnement de la politique du logement telles que les OPAH ou les opérations de résorption de l'habitat insalubre ».

Plus généralement, l'action d'aménagement est généralement caractérisée par son caractère unique et ponctuel, alors que l'opération d'aménagement serait composite, en ce sens qu'elle serait constituée d'un assemblage d'actions d'aménagement.

<sup>2</sup> Il s'agit d'opérations réalisées par les communes ou pour leur compte qui, par leur importance ou leur nature, modifient « de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune », et qui ne sont pas comprises dans un secteur ayant fait l'objet d'une délibération dans le cadre de l'approbation d'un SCOT ou d'un PLU ou de la création d'une ZAC. A titre d'exemples, sont qualifiées d'opérations d'aménagement au titre de l'article R. 300-1, la création d'une gare routière ou ferroviaire de voyageurs, de marchandises ou de transit ou l'extension de son emprise, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros, ainsi que l'opération conduisant à la création de plus de 5000 m<sup>2</sup> de SHOB dans une commune non dotée d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.

premier relatif aux « Opérations d'aménagement » et sous lequel figurent notamment les ZAC et les opérations de restauration immobilière.

Certes, la rédaction de l'article L. 300-1 est à cet égard source de confusion puisqu'il définit l'aménagement « au sens du présent livre » (livre III).

Toutefois, le lotissement qui figurait précédemment dans ce livre et qui, à l'occasion de la réforme des autorisations d'urbanisme, a été déplacé dans le livre IV du code de l'urbanisme (« Régime applicable constructions, aménagements et démolitions) au titre IV relatif aux dispositions propres aux aménagements, est expressément qualifié d'opération d'aménagement (C. urb. art. L. 442-1).

Surtout, L. 300-4 du même code, dans sa rédaction issue de la loi ENL du 13 juillet 2006, fait référence aux opérations d'aménagement prévues « *par le présent code* » lorsqu'il prévoit la possibilité de conclure des concessions d'aménagement.

Une partie de la doctrine considère à cet égard que le maintien, à l'article L. 300-1, de la référence aux opérations d'aménagement prévues par le livre III est une malfaçon législative.

Mais, au-delà, la conclusion qui s'impose au regard de ces différentes formulations est que, non seulement la procédure utilisée ne constitue nullement un critère de l'aménagement, mais surtout qu'il existe, au sein même du code de l'urbanisme, différentes acceptations (ou conceptions) de la notion d'aménagement, ce que confirme la jurisprudence.

## **II- Les différentes conceptions de la notion d'aménagement**

Traditionnellement, le juge administratif considère qu'il ne suffit pas qu'une opération ou une action poursuive l'un des objets visés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme pour être qualifiée d'opération ou d'action d'aménagement : **il exige que cette opération ou action réponde à un enjeu ou à une volonté d'aménagement.**

Le trait commun aux opérations et aux actions d'aménagement tient en effet à ce que celles-ci doivent s'inscrire dans le cadre d'une réflexion sur un territoire. Autrement dit, **elles doivent avoir une incidence sur un territoire à partir d'un projet réfléchi.**

Cet enjeu d'aménagement est généralement entendu comme un enjeu urbain, territorial, en ce qu'il suppose un impact physique sur le site concerné.

Dans une conception rigoureuse, la notion d'aménagement est ainsi interprétée comme induisant nécessairement la réalisation de travaux, d'équipements d'une certaine consistance.

Dans une conception plus large, la notion d'aménagement peut être caractérisée par la seule intervention foncière, même si celle-ci ne s'accompagne pas de travaux.

Mais la matière des droits de préemption a ouvert à une conception encore plus souple de la notion, se réduisant à la poursuite de l'un des objets énumérés à l'article L. 300-1, conception dans laquelle l'enjeu d'aménagement, bien que rattaché au territoire de la collectivité, ne consiste plus en un enjeu sur le territoire mais en un enjeu de ce territoire.

### **1°) L'aménagement caractérisé par la réalisation d'équipements d'une certaine consistance**

Les conclusions du commissaire du Gouvernement Serge Lasvignes sur l'arrêt *Commune de*

Chamonix Mont Blanc<sup>3</sup>, ont apporté d'importants éclairages, concernant en particulier les opérations liées à l'aménagement de terrains, en plus spécifiquement les ZAC.

Dans ses conclusions, Serge Lasvignes définissait en effet l'aménagement en ces termes : *« L'aménagement concerté est une forme de cet urbanisme dit « opérationnel » qui se traduit par une action volontariste. On isole une portion du territoire urbain. On se fixe un objectif d'urbanisation. Pour l'atteindre, on « prépare » le terrain, c'est-à-dire qu'on en restructure le parcellaire et qu'on le dote d'équipements adaptés au but à atteindre. Enfin, on substitue aux normes du plan d'occupation des sols une planification positive qui n'est que l'expression sous la forme d'un règlement du choix d'urbanisme initial. C'est l'ensemble de cette démarche qui fait apparaître un aménagement au sens plein de ce terme, c'est-à-dire un effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire »*. Elle se distingue en cela d'une simple opération de construction dont des promoteurs privés pourraient avoir l'initiative.

Autrement dit, comme l'a souligné la doctrine, *« pour constituer une opération [d'aménagement] il faut que l'intervention de la collectivité ait des incidences urbaines importantes », « un impact significatif sur le site concerné »*<sup>4</sup>.

Dans cette optique, **la volonté d'aménagement** est caractérisée :

- Soit par l'ampleur de l'opération : le commissaire du Gouvernement Serge Lasvignes précisait ainsi dans ses conclusions précitées qu'une opération traduit nécessairement une volonté d'aménagement *« quand elle porte sur une portion significative du territoire communal, que l'on ouvre à l'urbanisation ou que l'on restaure notamment par l'installation d'équipements »*<sup>5</sup>.
- Soit par le degré de complexité de l'opération, même si cette dernière porte sur des zones de superficie modeste, en ce qu'elle implique de combiner *« différents types d'actions : la réalisation d'équipements, la restauration d'immeubles, l'aménagement de terrains etc... »*<sup>6</sup>, de mêler *« activités »* et *« affectations diverses, logements, bureaux ou commerces, immeubles privés et équipements publics »*<sup>7</sup>.

Il appartient au juge d'administratif d'apprécier, au cas par cas, si une opération relève ou non de l'aménagement, c'est-à-dire traduit ou non une volonté, un enjeu d'aménagement.

A titre d'exemple, n'est pas regardée comme une opération d'aménagement la construction d'une retenue d'eau de 20 millions de mètres cubes et de divers équipements annexes (station de pompage, ouvrages de restitution d'eau ...), qui, malgré son importance, est considérée comme une opération unique et isolée de construction (CAA Bordeaux, 22 mars 2007, *Assoc. Gabas Nature et Patrimoine*, req. n° 03BX02313 ; DAUH n° 12/2008 p. 475).

A l'inverse, constitue une des opération d'aménagement la création d'un pôle d'attraction industriel et commercial (CE, 31 mars 1991, *Sté d'ingénierie et de développement économique*, DA 1989, n° 312).

---

<sup>3</sup> LASVIGNES S., concl. Sur C.E., Sect., 28 juillet 1993, *Commune de Chamonix Mont-Blanc*, BJDU 1994, p.32 ; RDP 1993, p.1452.

<sup>4</sup> FATÔME E. et RICHER L., *Les conventions d'aménagement après la loi SRU*, L'Actualité de la Commande et des Contrats Publics, n°5, novembre 2001, p.18.

<sup>5</sup> LASVIGNES S., concl. préc.

<sup>6</sup> FATÔME E. et RICHER L., *Les conventions d'aménagement après la loi SRU*, préc., p. 18.

<sup>7</sup> LASVIGNES S., concl. préc.

En tout état de cause,  **dans cette conception traditionnelle, l'aménagement suppose la réalisation de travaux, l'installation d'équipements d'une certaine importance et ayant une incidence sur l'organisation urbaine.**

La jurisprudence en matière de PAE s'inscrit d'ailleurs dans cette logique. En effet, comme sa dénomination l'indique, le PAE doit répondre à un véritable projet d'aménagement cohérent du territoire ou d'une partie du territoire de la commune.

En conséquence, le juge exige que les équipements à réaliser présentent une certaine importance mais aussi une certaine cohérence.

Ne répond pas à cette exigence une « délibération qui se borne à décider la création d'une voie publique destinée à relier deux quartiers de la ville de Mende et l'établissement de réseaux divers le long de cette voie », dès lors que ladite délibération « ne comporte aucun plan d'aménagement d'ensemble du secteur du territoire communal qu'elle concerne » (CE, 15 avril 1996, *M. et Mme Maurice*, BJDU 5/1996, p. 348). Il en est de même du programme d'élargissement d'une voie publique destinée à relier une ZAC à une rocade en projet (CAA Lyon, 12 novembre 2002, *M. Romestin*, req. n° 01LY00779 ; dans le même sens : CAA Paris, 26 avril 2007, *Commune de Quincy Voisins c/ SCI Brevie Claiakens*, req. n° 04PA03681, s'agissant d'une délibération se bornant à décider l'aménagement du chemin de Charny sur environ 300 mètres et la mise en place d'un poteau incendie avec raccordement au droit de la ferme du même nom ).

Aussi, certains auteurs insistent sur le fait que le PAE « ne saurait être constitué d'un catalogue d'équipements publics à réaliser, même si ces équipements sont nécessaires à l'urbanisation du secteur » et que le juge administratif annule des « participations instituées pour des équipements ponctuels »<sup>8</sup>.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs récemment mis l'accent sur la nécessité que le PAE soit le reflet d'un véritable projet d'urbanisme en rappelant que :

*« l'adoption d'un programme d'aménagement d'ensemble doit permettre de conduire, à l'occasion d'un projet d'urbanisme [...] la réalisation [...] d'un ensemble d'équipements publics [...] sans que ces équipements soient uniquement liés à une opération de construction isolée »* (CE, 27 janvier 2010, *Commune de Carqueiranne*, req. n° 308614, publié au Lebon, RDI 2010, p. 282).

Une question demeure :  **si l'aménagement suppose la réalisation de travaux, ces travaux consistent-ils uniquement en des travaux d'équipement ou peuvent-ils également comporter des travaux de construction ?**

A la lecture des conclusions de Serge Lasvignes, l'aménagement comprend uniquement des travaux d'équipement, à l'exclusion de travaux de construction qui n'ont vocation à être réalisés que dans une phase postérieure à l'aménagement. L'aménagement constitue ainsi la phase préparatoire à la construction.

Les dispositions de l'article R. 300-1 du code de l'urbanisme soulèvent alors des interrogations. En effet, parmi les « opérations d'aménagement » soumises à l'obligation de concertation en application du c de l'article L. 300-2, l'article R. 300-1 vise notamment « l'opération ayant pour objet, dans une commune non dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ayant fait l'objet d'une enquête publique, la création de plus de 5000 mètres carrés de surface hors œuvre brute [...] ». Sont donc qualifiées d'opérations d'aménagement les opérations ayant pour objet la construction de

---

<sup>8</sup> J.-Ph. Strebler, *La participation en secteur d'aménagement*, EFE, 2004, pp. 269 et 270.

SHOB d'une certaine importance. On pourrait toutefois interpréter ces dispositions comme faisant entrer dans la catégorie des opérations d'aménagement les opérations dont la finalité est la construction de plus de 5000 m<sup>2</sup> de SHOB mais consistant uniquement en la préparation du terrain à l'accueil de ces nouvelles surfaces. En d'autres termes, cela revient à affirmer que l'opération d'aménagement est, dans cette hypothèse, soumise à l'obligation de concertation en considération de ce qu'elle rend possible (la construction de plus de 5000 m<sup>2</sup> de SHOB) et non en considération de sa consistance même. Cette interprétation paraîtrait cohérente avec la conception traditionnelle de l'aménagement, distinguant entre le contenu des opérations d'aménagement (équipement en particulier) et la finalité de l'aménagement (la construction). On doit toutefois convenir que, si tel est bien le sens que le pouvoir réglementaire a entendu donner à ces dispositions, il aurait été préférable que le texte mentionne l'opération « ayant pour finalité », et non l'opération ayant « pour objet », la création de plus de 5000 m<sup>2</sup> de SHOB.

Ce d'autant plus que des textes plus récents semblent entériner la conception traditionnelle de l'aménagement, telle qu'exposée par Serge Lasvignes.

Ainsi, l'article 1531-1 du CGCT, issu de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, prévoit que :

*« Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général ».*

Le texte distingue là encore clairement entre, d'une part, les opérations d'aménagement et, d'autre part, les opérations de construction.

## **2°) L'aménagement caractérisé par une intervention sur le foncier**

Une intervention sur le foncier, qu'elle s'accompagne ou non de travaux, peut être regardée comme un aménagement.

L'exemple des lotissements est à cet égard révélateur.

Ainsi qu'il a été rappelé plus haut, en effet, l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme qualifie le lotissement d'opération d'aménagement.

Il faut bien comprendre que le code de l'urbanisme vise ici tous les lotissements, qu'ils soient soumis à permis d'aménager ou à déclaration préalable.

Or, on sait que le lotissement soumis à simple déclaration préalable peut ne pas comporter de travaux et consister uniquement en une ou plusieurs divisions foncières.

La qualification d'opération d'aménagement peut toutefois se comprendre dans cette hypothèse si l'on considère que ces seules divisions foncières sont, en elles-mêmes susceptibles d'avoir des incidences urbaines importantes, tant sur le paysage urbain (puisqu'elles portent pratiquement en elles une densification du bâti) que, par exemple, sur la sécurité (augmentation du trafic sur la voie de desserte existante).

De même, la définition que le code de l'urbanisme donne de la ZAC est à tout à fait significative de ce que l'aménagement n'est pas nécessairement assimilé à l'équipement de terrains.

Aux termes de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme, en effet, les ZAC sont définies 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** [...] ».

Se référant à cette définition (figurant dans l'ancien article R. 311-1), le commissaire du Gouvernement Laurent Touvet avait ainsi considéré que « la création d'espaces verts est une forme d'aménagement des terrains »<sup>9</sup>.

### **3°) L'aménagement caractérisé par la seule poursuite de l'un des objectifs visés à l'article L. 300-1**

L'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi du 25 mars 2009, précise que :

*« Les droits de préemption [...] sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement ».*

Ainsi, l'article L. 210-1 établit une corrélation directe entre le but en vue duquel les droits de préemption institués par le code de l'urbanisme et les actions et opérations visées par l'article L. 300-1 : ces droits de préemption ne peuvent être exercés qu'en vue de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1.

Logiquement, la qualification des opérations ou actions en vue desquelles les droits de préemption peuvent être exercés devrait donc s'effectuer selon des critères similaires à ceux retenus pour qualifier les opérations ou actions d'aménagement au sens de l'article L. 300-1, en particulier par la recherche, au-delà des objets visés à cet article, d'une volonté d'aménagement.

- Telle était d'ailleurs la tendance observée jusque récemment.

Ainsi, par exemple, la Cour administrative d'appel de Paris a considéré que la réalisation de travaux dans le seul but de résorber l'insalubrité d'un bâtiment ou d'un lot de copropriété ne constitue pas par elle-même une action ou une opération d'aménagement susceptible de justifier l'exercice du droit de préemption urbain (CAA Paris, 17 février 1998, *Commune d'Aubervilliers*, req. n° 96PA01577), alors même que la lutte contre l'insalubrité figure au nombre des objectifs poursuivis par les actions et les opérations d'aménagement.

De même, la Cour administrative d'appel de Nancy a annulé la décision d'un maire de préempter un logement afin d'y reloger une famille hébergée dans une cité d'accueil en considérant que :

---

<sup>9</sup> Concl. sur CE, 7 juillet 2000, *SCI Cité haute en Provence*, BJDU 4/2000, p. 236.

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a toutefois pu prendre en compte, pour considérer que l'opération consistait bien en une opération d'aménagement et en particulier une ZAC, le fait que la création de ces espaces verts s'accompagnait de la réalisation d'équipements publics (parcours botanique, parcours sportif, reconstitution d'abris ruraux et de moulins provençaux traditionnels, parking paysager).

*« si la collectivité a, ensuite, soutenu que sa décision était justifiée par la nécessité d'éviter l'aggravation d'un phénomène d'exclusion sociale, elle n'a, à aucun moment, établi l'existence d'une politique préétablie et coordonnée des actions à réaliser sur des propriétés privées, dont ce relogement ponctuel aurait constitué l'un des éléments »* (CAA Nancy, 5 février 1998, M. Sauget, req. n° 95NC00277).

On signalera également un arrêt récent du Conseil d'Etat qui concerne des travaux que certains EPF sont susceptibles de réaliser pour préparer les terrains acquis à leur futur aménagement. Dans cet arrêt, en effet, le juge a considéré que *« la démolition d'un bâtiment, sa dépollution ou la volonté de restructurer des parcelles ne sauraient constituer, à elles seules, dès lors qu'elles ne s'inscrivent pas dans un projet plus global relevant de l'article L. 300-1, l'une des actions ou opérations d'aménagement mentionnées [par les articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme] »* (CE, 6 mai 2009, Commune du Plessis-Trévis, req. n° 311167, à paraître aux tables du recueil Lebon). Dans cette espèce, la Haute Assemblée a en particulier jugé que *« la volonté de démolir un bâtiment vétuste isolé, même si elle s'accompagne d'un désamiantage et de suppression de cuves en sous-sol, ne peut être regardée comme une action ou opération de lutte contre l'insalubrité au sens de l'article L. 300-1 »*.

Dans le même sens, les travaux de voirie, bien que relevant de la réalisation des équipements collectifs au titre de l'article L. 300-1, ne sont regardés comme une action ou une opération d'aménagement en vue de laquelle la préemption peut être décidée que si ces travaux s'inscrivent dans une véritable démarche d'aménagement. Tel n'est pas le cas de simples travaux de sécurité sur une voie qui ne sont pas le complément indissociable d'une opération d'aménagement (CE, 30 juillet 1997, Ville d'Angers c/ Dubois, BJDU 6/1997, concl. Maugüé ; RFDA 1997, p. 1108). A l'inverse, sont qualifiés d'action d'aménagement les travaux d'élargissement d'une rue, compte tenu de l'importance de l'opération, s'accompagnant d'aménagements annexes et inscrite en emplacement réservé dans le POS (CE, 14 janvier 1998, Vaniscotte, BJDU 1/1998, p. 48, concl. Bonichot).

- Mais, depuis un arrêt de 2006, le Conseil d'Etat semble malgré tout beaucoup moins regardant sur l'existence d'une volonté d'aménagement. Il a en effet admis que le droit de préemption urbain pouvait être exercé pour acquérir un immeuble, alors même qu'aucune mesure d'urbanisation ni même aucuns travaux d'équipement n'étaient envisagés, en considérant que :

*« il résulte de la combinaison de ces dispositions [C. urb., art. L. 210-1 et L. 300-1] qu'une décision de préemption est légalement justifiée dès lors que l'action ou l'opération qui la fonde est engagée dans l'intérêt général et répond à l'un des objets définis à l'article L. 300-1, alors même que, eu égard à cet objet, elle ne s'accompagne d'aucune mesure d'urbanisation ni d'aucune réalisation d'équipement ; que, par suite, en jugeant que l'acquisition du bien litigieux par voie de préemption en vue de sa revente à la société « Porcelaine de Sologne » ne visait par à la réalisation d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1, alors que cette décision tendait à permettre l'extension de l'activité d'une entreprise conformément aux prévisions du même article, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit »* (CE, 6 février 2006, Commune de Lamotte-Beuvron, AJDA 2006 p. 775, concl. Devys ; BJDU 2/2006 p. 125 obs. J.-C. B. ; DAUH n° 11, 2007, p. 534).

S'appuyant sur cette jurisprudence, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a admis la légalité d'une décision de préemption prise dans le seul but de permettre *« un maintien des installations de la société des Menuiseries Verthonnoises, qui entendait utiliser la parcelle pour y décharger des matériaux, sans y réaliser des équipements »* (CAA Bordeaux, 29 décembre 2006, M. Leclercq, req. n° 06BX00370, confirmé par CE, 21 novembre 2008, Leclercq, req. n° 302144).



De même, la Cour administrative d'appel de Nancy a jugé régulière la décision de préemption motivée par le souci de maintenir dans les locaux concernés une activité de loisirs dont la pratique contribue au maintien de la cohésion sociale et de l'éducation de nombreux jeunes de la commune, eu égard à l'objet même de cette décision qui répond à l'un des objets définis à l'article L. 300-1, alors même qu'elle ne s'accompagne d'aucune réalisation d'équipements (CAA Nancy, 16 novembre 2006, *Commune de Sessenheim*, RDI 2007, p. 195, note P. Soler-Couteaux).

Au regard de ces décisions, il suffit donc, pour caractériser l'existence d'une action ou d'une opération d'aménagement, que soit poursuivi l'un des objectifs visés à l'article L. 300-1.

Ce constat doit néanmoins être nuancé.

En effet, cette évolution de la notion d'aménagement n'est observée que dans le domaine des droits de préemption.

Elle doit être rapprochée en la matière des réformes récentes lesquelles, comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans son rapport sur le droit de préemption, ont ouvert une « *brèche dans la vocation purement immobilière du droit de préemption dans un but d'aménagement* ». On songe plus particulièrement ici à la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, qui a étendu le droit de préemption urbain à certaines zones naturelles<sup>10</sup> ou encore à la loi du 2 août 2005 en faveur des PME qui a mis en place un droit de préemption sur le fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux (C. urb., arts L. 214-1 à L. 214-3). Plus récemment encore, la loi du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble a prévu la possibilité d'user du DPU pour assurer le maintien dans les lieux des locataires en cas de vente d'un immeuble à usage d'habitation (C. urb., art. L. 210-1), ce qui éloigne davantage encore l'utilisation du droit de préemption de considérations d'aménagement.

La réforme du droit de préemption prolonge d'ailleurs cette évolution, en distinguant entre un droit de préemption « projet » sur des périmètres de projet prédéterminés, et un droit de préemption « léger » (assimilable à un droit de priorité) dans des secteurs non concernés par un projet public.

Cela se traduit notamment par une rédaction de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme qui, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale (session du 2 décembre 2009) prend ses distances avec la notion d'opération ou d'action d'aménagement (notamment en ne faisant plus référence à l'article L. 300-1, mais en se bornant à citer les objets visés à cet article).

---

<sup>10</sup> Zones délimitées par un plan de prévention des risques technologiques dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU, zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement, zones dites de « mobilité d'un cours d'eau », auxquelles se sont ensuite ajoutées les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines puis les zones « stratégiques pour la gestion de l'eau ».

## EN CONCLUSION :

1. Compte tenu de l'élasticité de la notion d'aménagement, des incertitudes qui entourent la détermination du contenu des actions et opérations d'aménagement, on peut légitimement s'interroger sur le caractère opératoire de cette notion pour la définition des compétences des EPF.  
Une rédaction de la partie de l'ordonnance relatif aux compétences des EPF empruntant le terme d'aménagement, sans précision quant au sens que l'on entend donner à cette notion, serait source d'incertitudes et donc d'insécurité juridique.
2. La question est à cet égard posée des préoccupations que l'on voudrait faire entrer dans le champ des compétences des EPF et qui ne relèvent pas de l'aménagement, tel qu'interprété par la jurisprudence (par exemple la seule production de logements).

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de s'interroger sur les compétences que l'on souhaite attribuer aux EPF, et de formuler ensuite ces compétences par une rédaction idoine.

\* \*  
\*