

N° 730

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juillet 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relative à la **sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland à Lyon** et sur la proposition de loi de M. Gérard COLLOMB relative à la **sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté du quartier de Gerland de Lyon***

Par Mme Isabelle LAJOUX,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Vincent Capocanellas, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, René Garrec, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Philippe Kaltenbach, Mme Isabelle Lajoux, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendlé, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2031, 2094 et T.A. 379

Sénat : 493, 719 et 731 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSION DE LA COMMISSION.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI : LEVER UNE INCERTITUDE CONTENTIEUSE.....	8
A. LE POINT DE DÉPART : LA CRÉATION DE LA ZAC DU QUARTIER CENTRAL DE GERLAND EN 1983.....	8
B. UN VICE DE PROCÉDURE AUQUEL IL N'A JAMAIS ÉTÉ PORTÉ REMÈDE : LE DÉFAUT DE DÉCLASSEMENT DES TERRAINS EN CAUSE.....	10
1. <i>Domaine public et domaine privé d'une personne publique : une distinction importante.....</i>	10
2. <i>Un vice de procédure de plus de trente ans : l'absence de déclassement de certains terrains du quartier Gerland du domaine public vers le domaine privé de la collectivité.....</i>	12
II. LE DISPOSITIF RETENU : UNE VALIDATION LÉGISLATIVE STRICTEMENT DÉLIMITÉE	13
A. LES VALIDATIONS LÉGISLATIVES : UNE PRATIQUE TRÈS ENCADRÉE	13
B. UNE PROPOSITION DE LOI, ÉTROITEMENT DÉLIMITÉE ET CONFORME, DE CE FAIT, AUX EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES ET CONVENTIONNELLES	15
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	25
TABLEAU COMPARATIF	27

CONCLUSION DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 16 juillet 2014, sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur, président**, la commission des lois a examiné, sur le rapport de **Mme Isabelle Lajoux**, la proposition de loi n° 719 (2013-2014) relative à **la sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté (ZAC) du quartier central de Gerland à Lyon**, à laquelle elle a joint la proposition de loi n° 493 (2013-2014), de M. Gérard Collomb, qui présente le même objet.

Mme Isabelle Lajoux, rapporteur, a en premier lieu présenté les circonstances qui motivent le recours à une proposition de loi de validation : la création, il y a plus de trente ans, de la ZAC de Gerland à Lyon est entachée d'un vice de procédure, le défaut de déclassement des terrains concernés du domaine public de la ville de Lyon dans son domaine privé, qui menace aujourd'hui la légalité des actes de cession ou de mise à bail de ces terrains consentis à l'époque.

Alors qu'un nouveau programme d'aménagement de la ZAC est envisagé, les propositions de loi tendent à valider les actes pris en dépit du défaut de déclassement, en limitant cette validation à ce seul motif.

Après avoir rappelé les exigences constitutionnelles et conventionnelles qui encadrent le recours aux lois de validation, Mme Isabelle Lajoux a constaté que **les propositions de loi y répondaient**.

En particulier, leur objet est limité et le motif d'illégalité qu'elles valident est défini avec précision. En outre, la validation est peu susceptible de porter atteinte aux intérêts des justiciables, puisque le vice de procédure dénoncé n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucun recours et que les terrains cédés avaient été désaffectés depuis longtemps. **Elle devrait, à cet égard, permettre de lever l'incertitude juridique qui pèse sur des situations acquises de bonne foi, depuis plus de trente ans.**

Pour l'ensemble de ces raisons, Mme Isabelle Lajoux, rapporteur, a proposé à la commission des lois, qui l'a suivie, **d'adopter la proposition de loi sans modification.**

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en première lecture, après l'Assemblée nationale, d'une proposition de loi n° 719 (2013-2014) relative à la sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland à Lyon. Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce texte.

Votre commission a joint à l'examen de ce texte celui de la proposition de loi de notre collègue Gérard Collomb n° 493 (2013-2014), qui présente le même objet, ainsi qu'un dispositif analogue.

Le but de ces propositions de loi est de mettre un terme à un risque contentieux, en validant les contrats de cession partielle ou totale de propriété publique pris à l'occasion de l'établissement de la zone d'aménagement concertée du quartier central de Gerland à Lyon.

En effet, la légalité de ces actes est fragilisée par un vice de procédure qui remonte à plus de trente ans. Or, si ce dernier n'a jusqu'à présent donné lieu à aucun recours, on peut craindre qu'il soit à l'avenir utilisé à des fins dilatoires, pour contester les futurs actes pris en application du nouveau plan d'aménagement du quartier Gerland.

Si la pratique des lois de validation n'est pas inédite ni contraire au droit, votre commission estime qu'un texte de ce type mérite un examen particulièrement attentif, afin de s'assurer de sa légitimité et du respect des strictes limites fixées en la matière par le droit.

I. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI : LEVER UNE INCERTITUDE CONTENTIEUSE

A. LE POINT DE DÉPART : LA CRÉATION DE LA ZAC DU QUARTIER CENTRAL DE GERLAND EN 1983

Au début des années 1980, la ville de Lyon a lancé un vaste projet de réhabilitation urbaine de terrains situés dans le quartier central de Gerland.

La création de cette zone d'aménagement concertée (ZAC) a été approuvée par le conseil municipal, le 21 juin 1982. Comme l'a rappelé le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Touraine, elle a porté sur des terrains d'une superficie de 28 hectares, ainsi répartis :

- 5,3 hectares appartenant à la communauté urbaine de Lyon. Ces terrains, constitués de voies, d'un parking et d'un bâtiment public, sont actuellement toujours détenus par la communauté urbaine ;

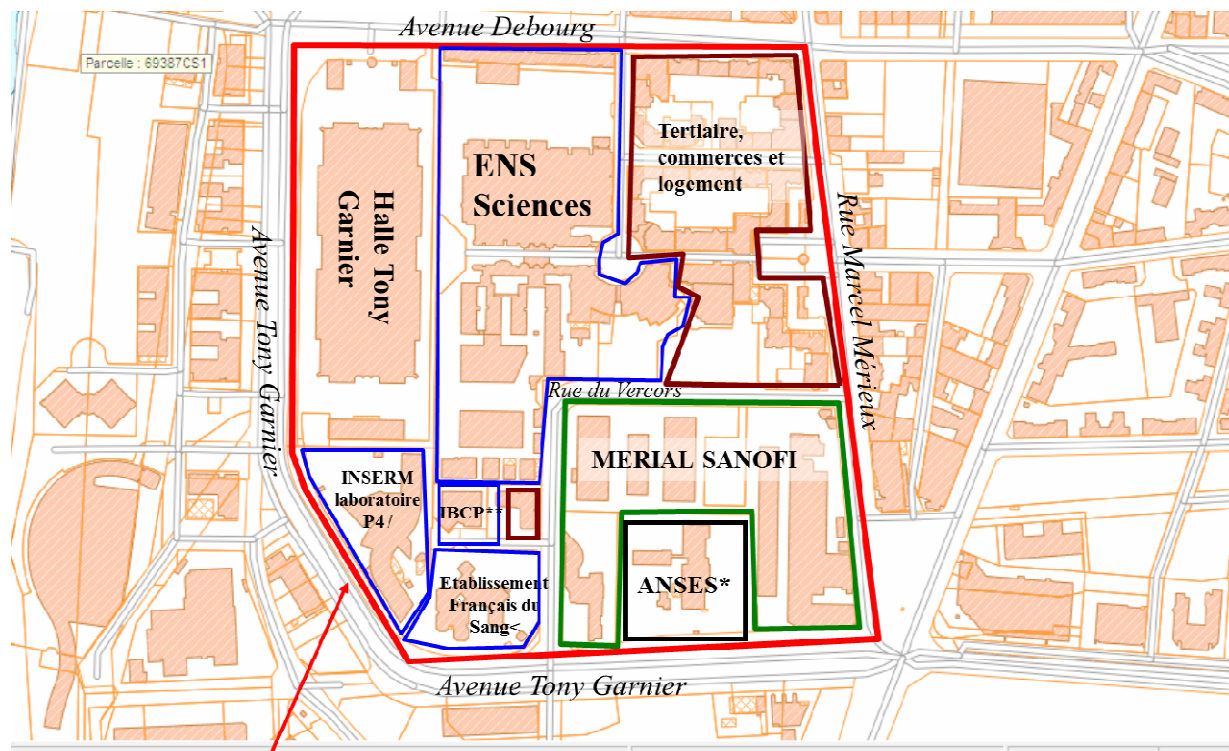
- 22,7 hectares appartenant à la ville de Lyon, dont seuls 5,7 hectares étaient déjà utilisés.

Ces terrains correspondaient à ceux des anciens abattoirs municipaux, progressivement fermés entre 1967 et 1977 au profit d'une nouvelle implantation dans une autre commune de l'agglomération lyonnaise. Bien que la compétence relative aux abattoirs ait été transférée à la communauté urbaine, la ville de Lyon était restée propriétaire de la plus grande part de ces terrains.

La ZAC fut effectivement créée par arrêté du préfet du Rhône du 16 février 1983 (*cf.* plan ci-joint). L'opération a permis l'implantation, au centre et à l'ouest de la parcelle, de l'école normale supérieure de Lyon, ainsi que celle d'établissements publics, comme l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), l'agence de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), ou l'établissement français du sang (EFS).

L'est de la ZAC a quant à lui fait l'objet de cessions de terrain, de baux emphytéotiques ou de contrats concessions d'usage au profit de personnes privées ou de bailleurs sociaux.

Cartographie de l'existant sur l'ancienne ZAC du quartier central de Gerland (principales entités et fonctions)



Périmètre de l'ancienne ZAC

Avril 2014

* Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

** Institut de biologie et de chimie des protéines (CNRS, Lyon 1)

Source : ville de Lyon

Or, bien que remontant à plus de 30 ans, la vente ou la location de ces terrains est susceptible d'être entachée d'un vice de procédure qui pourrait conduire à leur remise en cause : l'absence de déclassement formel de ces terrains du domaine public de la collectivité dans son domaine privé.

Même si elle n'a donné lieu, jusqu'à présent, à aucun contentieux, cette illégalité éventuelle menace le projet d'aménagement de cette ZAC, la création du biodistrict Lyon-Gerland, en ce que certaines des opérations envisagées porteraient sur des terrains cédés à l'époque par la ville de Lyon. Il en va ainsi, notamment, du projet de construction du nouveau siège social de l'entreprise Sanofi, regroupant les sièges mondiaux de sa division « vaccins » (Sanofi-Pasteur) et de sa division « santé animale » (Merial).

Indépendamment de ces nouvelles opérations, elle menace aussi potentiellement ceux qui se sont portés acquéreurs en toute bonne foi, de terrains dont la collectivité n'aurait pas dû se séparer, sans déclassement préalable.

B. UN VICE DE PROCÉDURE AUQUEL IL N'A JAMAIS ÉTÉ PORTÉ REMÈDE : LE DÉFAUT DE DÉCLASSEMENT DES TERRAINS EN CAUSE

1. Domaine public et domaine privé d'une personne publique : une distinction importante

Élaborée au dix-neuvième siècle par la doctrine puis la jurisprudence administrative, la distinction entre le domaine public et le domaine privé a été récemment consacrée dans le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP)¹.

Elle rend compte du fait que, parce qu'ils sont affectés à l'usage du public ou servent l'intérêt général, certains biens ou certains terrains détenus par une personne publique doivent bénéficier d'une protection juridique particulière, qui assure la pérennité de cette affectation et les met à l'abri de toute cession ou de toute appropriation par des personnes privées.

Cet objectif de protection détermine la composition du domaine public et le régime des biens qui y sont rattachés.

• La composition du domaine public

Aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, sauf disposition législative spéciale, le domaine public immobilier d'une personne publique est constitué « *des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ». L'article L. 2111-2 du même code y ajoute les biens qui constituent l'accessoire indispensable des précédents².

L'entrée dans le domaine public est donc la conséquence d'une affectation matérielle du bien ou du terrain à l'usage du public ou à un service public. L'ouverture d'une voie à la circulation des administrés, la création d'un aménagement spécial, comme la construction d'un bâtiment pour héberger l'activité du service public sont autant de manifestations de cette affectation matérielle.

¹ La doctrine estime généralement que la première expression de cette distinction a été formulée par certains auteurs aux XVII^e et XVIII^e siècles, distinguant les choses publiques du domaine de la Couronne : « sur ces choses, affectées à l'usage du public, [ceux-ci] considéraient que le Roi n'avait pas un droit de propriété mais seulement un droit de garde ou des pouvoirs de police ».

² Il s'agit là des principaux procédés de rattachement de biens immobiliers au domaine public. La loi rattache par ailleurs de droit certains terrains ou certains aménagements au domaine public de l'État ou d'une collectivité. Il en va ainsi, notamment des biens du domaine public naturel (mer, fleuve, ondes hertziennes etc.) ou de certains biens du domaine public artificiel (route nationale ou autoroute, voies ferrés, aéroports, ports maritimes etc.).

En principe, cette dernière doit être suivie d'une décision administrative de classement du bien dans le domaine public¹. Toutefois le juge administratif considère parfois que l'affectation du bien suffit à le rattacher au domaine public de la collectivité² ou que le classement peut être implicite³.

Il ne fait pas de doute que les abattoirs municipaux de la ville de Lyon relevaient du domaine public de cette commune, cette activité se rattachant à celle d'un service public industriel ou commercial. Même si toute la parcelle n'était pas construite, les bâtiments et les terrains alentours étaient réputés affectés à cet usage.

• *Le régime juridique applicable aux biens rattachés au domaine public d'une collectivité*

Le rattachement d'un bien au domaine public de la collectivité lui assure une protection supérieure, qui se décline en trois traits :

- **inaliénabilité**. Les biens du domaine public ne peuvent être cédés à aucun prix. Toute cession est nulle de plein droit ;

- **imprescriptibilité**. La possession d'un bien du domaine public n'est jamais susceptible d'être transformée en propriété par l'effet du temps. Il n'y a pas de prescription acquisitive des biens du domaine public d'une personne publique ;

- **insaisissabilité**. Nul ne peut saisir un bien du domaine public d'une collectivité.

Cette protection est ce qui distingue le plus le domaine public et le domaine privé d'une collectivité.

En effet, si l'administration peut en principe librement disposer des biens rattachés à son domaine privé⁴, comme le ferait un particulier, tel n'est pas le cas pour les biens de son domaine public.

¹ Cette décision de classement s'apparente à un simple constat que l'affectation du bien l'incorpore au domaine public. L'article L. 2111-3 du CGPPP dispose en effet que « tout acte de classement ou d'incorporation d'un bien dans le domaine public n'a d'autre effet que de constater l'appartenance de ce bien au domaine public ».

² Tel est par exemple le cas pour les édifices de culte affectés à l'usage de culte (CE, 18 juin 1937, Abbé Bernard, Recueil Dalloz 1939.III.1.

³ CE, 1^{er} octobre 1958, Hild, Lebon 463 (à propos d'un classement, conséquence nécessaire d'une déclaration d'utilité publique).

⁴ Certaines règles exorbitantes du droit commun sont toutefois applicables, en particulier certains privilèges administratifs habituels (par exemple la prescription quadriennale des dettes de l'État).

2. Un vice de procédure de plus de trente ans : l'absence de déclassement de certains terrains du quartier Gerland du domaine public vers le domaine privé de la collectivité

Le classement d'un bien dans le domaine public d'une collectivité limite, du fait de l'inaliénabilité, l'usage qu'elle peut en faire dans le cadre d'opérations d'aménagement urbain, puisqu'elle ne peut en principe le céder à un tiers, tant qu'il y demeure rattaché.

Un procédé permet toutefois de s'affranchir de ces limites : le déclassement du bien du domaine public de la collectivité vers son domaine privé.

Ce déclassement procède de deux opérations distinctes.

La première est matérielle : il s'agit de la désaffectation du bien à l'usage du public ou à l'accomplissement du service public. Concrètement, par exemple, il s'agissait, dans le cas du terrain de Gerland, de la fermeture des abattoirs, intervenue en 1967, et de leur démolition.

La seconde opération est juridique : la collectivité doit prendre formellement une décision qui constate le déclassement et le passage du terrain, qui ne fait plus l'objet d'une affectation à l'usage du public, dans son domaine privé¹.

Or, le juge administratif est plus exigeant, à cet égard, pour la sortie du domaine public que pour l'incorporation à celui-ci. Il n'accepte pas les déclassements implicites et exige une décision expresse², faute de quoi, il considère que le bien est toujours rattaché au domaine public de la collectivité concernée et demeure donc inaliénable. Il annule en conséquence les ventes, les échanges ou les dons consentis sur ce bien³. Il lui est certes arrivé d'accepter le principe de déclassements tacites, mais ces décisions sont très exceptionnelles et la doctrine s'accorde à considérer qu'il ne faut pas en surévaluer la portée⁴.

Si, dans le cas de la ZAC de Gerland, la première opération, celle de désaffectation a bien eu lieu, la seconde n'a pas été mise en œuvre : le conseil municipal de Lyon n'a pas formellement constaté ce déclassement lorsque la ZAC a été créée et que les terrains ont été cédés, au début des années 1980.

¹ Art. L. 2141-1 du CGPPP : « Un bien d'une personne publique [...], qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement ».

² CE, 7 mai 2012, SCP Mercadier et Krantz, req. n° 342107. Exceptionnellement, le juge administratif a validé l'absence de déclassement pour les « délaissés » de la voirie routière, ce qui correspond, après le tracé d'un nouvel itinéraire routier, aux portions de l'ancienne route qui ne sont plus dévolues à la circulation (CE, 27 septembre 1989, Moussons, Gazette du Palais, 10 janvier 1990, p. 6)

³ CE, 25 janvier 1985, Ville de Grasse c. Montlaur, JCP 1985.II.20515.

⁴ Cf. Caroline Chamard-Heim, entrée : « Sortie du domaine public », in Jurisclasseur administratif, fasc. 405-22, n° 23.

En l'absence d'une telle décision, le terrain correspondant aux anciens abattoirs municipaux pourrait donc être réputé toujours intégré au domaine public de la collectivité et ce faisant inaliénable.

Par voie de conséquences les ventes de terrain ou des baux consentis sur ces parcelles à des personnes privées¹ pourraient être contestée comme contraires à la règle d'inaliénabilité du domaine public et être annulés par le juge administratif.

Alors que la ville de Lyon se lance aujourd'hui dans une nouvelle opération d'aménagement du quartier Gerland, on ne peut exclure que des recours soient déposés pour contester ces nouvelles opérations en se fondant sur cette illégalité originelle.

La proposition de loi vise à éviter ce désordre contentieux en validant les opérations passées, rendant impossible de les contester sur le fondement de cette illégalité, et apportant ainsi une plus grande sécurité à ceux qui ont acquis les terrains à l'époque, en toute bonne foi.

II. LE DISPOSITIF RETENU : UNE VALIDATION LÉGISLATIVE STRICTEMENT DÉLIMITÉE

A. LES VALIDATIONS LÉGISLATIVES : UNE PRATIQUE TRÈS ENCADRÉE

La validation législative vise à soustraire un acte ou une série d'actes, généralement administratifs, au risque de leur annulation par le juge administratif ou judiciaire, en réputant régulière, de manière rétroactive, l'illégalité susceptible de fonder cette annulation. Le nombre de validations législatives varie de quelques unités à une vingtaine par an².

Du fait de leur caractère rétroactif et de leurs conséquences sur les procès en cours ou les droits des justiciables, les lois de validations font l'objet d'un encadrement juridique strict.

¹ Les ventes ou les baux consentis à des personnes publiques ne sont pas concernés par cette illégalité éventuelle, dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec la règle d'inaliénabilité, puisqu'alors les terrains restent rattachés au domaine public d'une personne publique, même si cette dernière change.

² Un document de travail du service des études juridiques du Sénat, datant de 2006, a ainsi calculé qu'« inférieur à la dizaine de 1999 à 2001, le nombre de mesures de validation approche la vingtaine en 1998 ou 2002. Les lois publiées au cours de l'année 2005 contiennent une quinzaine de ces mesures (une douzaine en 2004) ». Le même document souligne qu'« il est difficile d'en établir un décompte objectif car un article de loi peut procéder à une série de validation purgeant différents types d'actes de différentes illégalité, ces actes traitant du même sujet ».

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé dès 1980 sur le sujet¹. Suivant en cela la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le Conseil d'État et la Cour de cassation ont pour leur part soumis ces lois de validation au respect de plusieurs exigences découlant de la convention européenne des droits de l'homme².

- ***Le respect des exigences constitutionnelles***

Estimant que la validation d'actes illégaux interdit rétroactivement aux justiciables d'obtenir la sanction devant le juge de cette illégalité, le Conseil constitutionnel considère que de telles mesures, qui marquent une immixtion du pouvoir législatif dans l'exercice juridictionnel, sont susceptibles de mettre en cause tant le principe de la séparation des pouvoirs que le droit à un recours juridictionnel effectif, qui tous deux découlent de l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il appuie aussi son contrôle des lois de validation sur le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions, tiré de l'article 8 de la même déclaration.

Dans le dernier état de sa jurisprudence³, et conformément aux principes qu'il a ainsi dégagés, le Conseil constitutionnel soumet la conformité d'une validation législative à la Constitution au respect de cinq conditions :

- la validation doit être justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. La formule, identique à celle utilisée par la CEDH, apparaît plus exigeante que la notion d'intérêt général suffisant à laquelle le Conseil recourrait jusqu'à présent ;

- elle doit respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée. À défaut, le principe de la séparation des pouvoirs serait méconnu ;

- elle doit respecter le principe de la non-rétroactivité des peines et des sanctions ;

- l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel refuse ainsi que la validation puisse couvrir une inconstitutionnalité, mais accepte celle rendue nécessaire par la conciliation entre elles de plusieurs exigences constitutionnelles ;

- la portée de la validation doit être strictement délimitée. La catégorie des actes validés doit être clairement définie, ainsi que le motif précis dont le législateur entend purger les actes contestés⁴.

¹ CC, n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs, Rec. p. 46.

² Avant même les décisions du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État limitait la portée des validations législatives en refusant les validations implicites (CE, 21 mai 1965, Joulia, Lebon 294) ou indirectes (CE, ass., 28 mai 1971, Barrat et autres, Lebon 387).

³ CC, n° 2013-366 QPC du 14 février 2014.

⁴ CC, n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, Rec. p. 143.

- *Le respect des exigences conventionnelles*

Le contrôle des lois de validation opéré, par les juges nationaux ou celui de Strasbourg, à partir de la convention européenne des droits de l'homme est proche, dans ses résultats, du contrôle mis en œuvre par le Conseil constitutionnel.

Il s'appuie principalement sur l'article 6-1 de la convention¹, consacré au droit à un procès équitable. Conformément à la jurisprudence de la CEDH², les juges s'assurent que la validation répond bien à un motif impérieux d'intérêt général. Le juge de Strasbourg tient compte aussi du caractère prévisible de l'intervention législative, lorsqu'il s'agit uniquement de remédier à une maladresse ou une irrégularité formelle³.

B. UNE PROPOSITION DE LOI, ÉTROITEMENT DÉLIMITÉE ET CONFORME, DE CE FAIT, AUX EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES ET CONVENTIONNELLES

Le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui ne diffère de la proposition de loi d'origine, comme du texte déposé par notre collègue Gérard Collomb, que par deux amendements rédactionnels, enserme la validation dans de strictes limites. Ce faisant, il répond aux exigences constitutionnelles et conventionnelles précédemment évoquées.

En premier lieu, non seulement il vise à garantir la sécurité juridique d'un projet d'aménagement important, qui devrait permettre le développement d'un pôle de compétence biomédical d'envergure nationale, mais il tend aussi à remédier à une irrégularité formelle qui menace la propriété acquise, de bonne foi, depuis près de trente ans, par de nombreuses personnes privées. La validation proposée, dont l'objet est à la fois de permettre le développement d'un nouveau programme d'aménagement de la zone concerné, et d'éviter la remise en cause de situations acquises depuis plus de trente ans, apparaît donc bien justifiée par un motif impérieux d'intérêt général.

La proposition de loi réserve bien le cas des éventuelles décisions passées en force de chose jugée. Les services de la ville de Lyon ont à cet égard formellement attesté devant votre rapporteur, que l'irrégularité évoquée n'avait donné lieu, jusqu'à présent, à aucun recours contentieux. La mise en cause éventuelle d'une décision de justice par la présente validation semble donc improbable non seulement en droit, mais aussi en fait.

¹ La Cour examine aussi la conformité de la loi de validation à l'article 1^{er} du protocole n° 1 additionnel à la convention, qui consacre le respect dû aux biens des justiciables.

² CEDH, 28 octobre 1999, Zielinski et Pradal c. France.

³ CEDH, 23 octobre 1997, National and Provincial Building Society et autres c. Royaume-Uni.

La validation envisagée ne peut être assimilée à une sanction. Ce faisant, la question de sa conformité au principe de non-rétroactivité des peines ne se pose pas.

L'article unique de la proposition de loi ne semble pas non plus mettre en cause un quelconque principe de valeur constitutionnelle. En effet, d'une part, le Conseil constitutionnel n'a jamais expressément reconnu une telle valeur à la règle d'inaliénabilité du domaine public¹. D'autre part, la désaffectation des terrains cédés n'a pas mis en cause l'exigence constitutionnelle de continuité des services publics, puisque les abattoirs furent réimplantés dans une autre commune de l'agglomération.

Le champ de la mesure de validation est, quant à lui, étroitement délimité, en ce qui concerne :

- l'opération d'aménagement. Il s'agit exclusivement des terrains situés dans les limites de la ZAC du quartier central de Gerland, créée par arrêté du préfet du Rhône du 16 février 1983 ;

- les actes validés. Il s'agit des contrats passés dans le cadre de cette opération, qui répondent à deux caractéristiques. Ils doivent d'une part avoir été conclus par la ville de Lyon et d'autre part avoir entraîné un transfert partiel ou total de propriété sur les terrains concernés (contrats de cession de terrain, de location, de bail ou de concession d'usage assortie de droits réels) ;

- sa portée. La validation ne concerne les actes précités que dans la mesure où leur légalité serait contestée sur le fondement de l'absence de déclassement du domaine public. Elle ne concerne donc pas tous les autres motifs pour lesquels ils pourraient être contestés.

En conclusion, votre rapporteur formule trois observations.

La validation ne saurait valoir pour l'avenir : elle n'affectera que les actes antérieurs à la promulgation de la loi. À défaut, sa portée pourrait être jugée imprécise. En revanche, les actes légalement adoptés à partir de décisions validées² ne pourront, eux, faire l'objet d'aucune contestation.

Par ailleurs, si la proposition de loi régularise les actes conclus en dépit de l'absence de déclassement, **elle ne vaut pas déclassement des terrains en cause**, pour ceux qui demeurent dans le patrimoine de la collectivité parce que seul un bail ou une concession d'usage a été consenti sur eux à l'époque³. Ce déclassement devra donc être réalisé par la ville de Lyon. En tout état de cause, il sera nécessaire qu'elle y procède avant tout

¹ En revanche, le Conseil constitutionnel rappelle que le patrimoine des personnes publiques ne doit pas être aliéné ou durablement grevé de droits réels au profit d'une personne privée sans une contrepartie appropriée (CC, n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008).

² Comme, par exemple, la vente, par leurs propriétaires actuels, des terrains acquis auprès de la ville de Lyon.

³ En revanche, cette question ne se pose pas, par définition, pour ceux qui ont été cédés, puisqu'ils sont sortis, de ce fait, du patrimoine de la collectivité.

renouvellement, à leur échéance, de ces baux ou concessions d'usage. À défaut, le nouvel acte serait vicié par la même illégalité qui affecte aujourd'hui les précédents. Interrogés sur ce point par votre rapporteur, les représentants de la ville de Lyon ont assuré qu'ils entendaient bien procéder ainsi.

Enfin, l'illégalité couverte par le présent texte est une irrégularité formelle, jamais contestée en trente ans. Ce faisant, sa validation s'apparente à une **simple régularisation, peu susceptible de nuire aux intérêts des justiciables.**

Rien ne semble ainsi s'opposer à ce que la présente proposition de loi, tout à fait justifiée dans son objet, soit adoptée en l'état.

*

* *

Votre commission a adopté le présent texte **sans modification.**

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 16 JUILLET 2014

Mme Isabelle Lajoux, rapporteur. – Je vous propose de joindre à l'examen de cette proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, celle de notre collègue Gérard Collomb, qui présente le même objet. Elles visent à mettre un terme à un risque contentieux, en validant les contrats de vente ou de bail pris à l'occasion de l'établissement de la zone d'aménagement concertée du quartier central de Gerland à Lyon.

En effet, la légalité de ces actes est fragilisée par un vice de procédure remontant à plus de trente ans qui, s'il n'a jusqu'à présent donné lieu à aucun recours, pourrait à l'avenir être utilisé à des fins dilatoires, pour contester les futurs actes pris en application du nouveau plan d'aménagement du quartier Gerland.

La ZAC de Gerland a été créée au début des années 1980 sur des terrains initialement dévolus aux abattoirs municipaux de la ville de Lyon, fermés en 1967 à la suite de la délocalisation de l'activité dans une autre commune de l'agglomération. La création de la ZAC a permis de tirer parti de cette friche industrielle.

La partie Ouest de la parcelle a servi à l'implantation de l'ENS de Lyon, de l'INSERM ou de l'établissement français du sang. C'est dans la partie Est, cédée à des bailleurs sociaux ou à des personnes privées – ce qui a permis la construction de logements et de commerces et l'implantation du siège social de l'entreprise Sanofi – que se pose le problème : les opérations de cession des terrains sont entachées d'un vice de procédure susceptible de conduire à leur remise en cause. En effet, les terrains n'ont pas été formellement déclassés du domaine public de la ville de Lyon.

Même si les faits remontent à plus de trente ans et n'ont jamais fait l'objet d'aucun recours, cette remise en cause menace potentiellement la propriété de tous ceux qui se sont, en toute bonne foi, portés acquéreurs. Elle menace aussi le nouveau projet ambitieux d'aménagement de la ZAC de Gerland.

Telles sont les données du problème. De là, deux questions se posent : le vice de procédure allégué est-il réel ? Et si tel est le cas, la validation proposée est-elle acceptable ?

La première question appelle une réponse positive. En effet, la distinction entre le domaine public et le domaine privé d'une collectivité rend compte du fait que, parce qu'ils sont affectés à l'usage du public ou d'un service public, certains biens détenus par une personne publique

doivent bénéficier d'une protection juridique particulière, qui se décline en trois traits : inaliénabilité, imprescriptibilité et insaisissabilité ; ceci afin d'assurer la pérennité de cette affectation et de les mettre à l'abri de toute cession ou de toute appropriation par des personnes privées. Les abattoirs municipaux étant un service public, il va de soi que les terrains sur lesquels ils étaient établis relevaient du domaine public de la collectivité.

Si l'administration peut en principe librement disposer des biens rattachés à son domaine privé, comme le ferait un particulier, tel n'est pas le cas pour les biens de son domaine public. Elle ne peut en principe les céder, sinon en procédant à leur déclassement de son domaine public vers son domaine privé. Ce déclassement procède de deux opérations distinctes. La première est matérielle : il s'agit de la désaffectation du bien initialement dévolu à l'usage du public ou à l'accomplissement du service public. Au cas présent, il s'agissait de la fermeture des abattoirs, intervenue en 1967, et de leur démolition. La seconde opération est juridique : la collectivité doit prendre formellement une décision qui constate le déclassement et le passage du terrain, qui ne fait plus l'objet d'une affectation à l'usage du public, dans son domaine privé. Le juge administratif n'accepte pas les déclassements implicites et exige une décision expresse, faute de quoi, il considère que le bien est toujours rattaché au domaine public de la collectivité concernée et demeure donc inaliénable. Il annule en conséquence les ventes, les échanges ou les dons consentis sur ce bien.

C'est là que le bât blesse, dans le cas de la ZAC de Gerland : si la désaffectation a bien eu lieu, à aucun moment la collectivité n'a formellement procédé au déclassement des terrains. Leur mise à bail ou leur vente pourraient donc être annulées, même trente ans après les faits. On ne peut exclure qu'à l'occasion du nouveau projet d'aménagement, des recours soient engagés sur ce fondement.

La proposition de loi, qui valide les opérations passées, vise à éviter ce désordre contentieux en rendant impossible une contestation sur le fondement de cette illégalité, afin de sécuriser des acquisitions opérées en toute bonne foi.

La validation est donc bien justifiée. Est-elle conforme au droit ? Il me semble que oui, parce qu'elle est très strictement délimitée.

Sans être systématique, la pratique des lois de validation est fréquente : on en compte entre dix et vingt selon les années. Elle n'en est pas moins exorbitante du droit commun, puisque l'intervention législative peut, le cas échéant, contrecarrer des décisions de justice et porter atteinte aux droits des justiciables. Elle est, partant, très encadrée par les jurisprudences constitutionnelle, administrative et judiciaire, ainsi que par celle de la Cour européenne des droits de l'homme. Ces jurisprudences sont très largement convergentes. Le Conseil constitutionnel soumet la conformité d'une

validation législative à la Constitution au respect de cinq conditions, auxquelles satisfait la proposition de loi qui nous est soumise.

Première condition, la validation doit être justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. Ce point, on l'a vu, est acquis : il s'agit d'éviter la remise en cause de situations acquises depuis trente ans et de permettre d'engager une nouvelle opération d'aménagement d'intérêt régional, voire national, avec la création d'un biopôle à Lyon.

Deuxième condition, la validation doit respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée. À défaut, le principe de la séparation des pouvoirs serait méconnu. La proposition de loi réserve expressément ce cas.

Troisième condition, elle doit respecter le principe de la non-rétroactivité des peines et des sanctions. Cela va de soi pour ce texte qui ne porte pas sur une sanction.

Quatrième condition, l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle. Ce point ne fait pas non plus difficulté : les abattoirs municipaux étaient fermés depuis plus de dix ans au moment de la création de la ZAC, aucune atteinte n'a été portée à la continuité du service public.

Cinquième condition, enfin, la portée de la validation doit être strictement délimitée. La catégorie des actes validés doit être clairement définie, ainsi que le motif précis dont le législateur entend purger les actes contestés. Tel est bien le cas ici, le champ du texte étant strictement délimité : ne sont concernés que les actes de cession de terrain, de bail ou de concession d'usage emportant reconnaissance de droits réels, conclus dans le cadre de la ZAC de Gerland, et pour le seul motif tiré de l'absence de déclassement. Aucun autre type d'illégalité n'est couvert par la validation.

La proposition de loi paraît donc tout à fait conforme aux exigences constitutionnelles comme aux exigences conventionnelles.

Pour conclure, je formulerai trois observations. La validation, tout d'abord, ne saurait valoir pour l'avenir : elle n'affectera que les actes antérieurs à la promulgation de la loi. À défaut, sa portée pourrait être jugée imprécise. En revanche, les actes légalement adoptés à partir de décisions validées ne pourront faire l'objet d'aucune contestation.

Deuxième observation, si la proposition de loi régularise les actes conclus en dépit de l'absence de déclassement, elle ne vaut pas, par elle-même, déclassement des terrains en cause. La ville de Lyon devra donc procéder au déclassement. Elle devra le faire, en tout état de cause, avant tout renouvellement de l'un des actes validés, soit, à leur échéance, les baux ou concessions d'usage consentis à l'époque. À défaut, le nouvel acte serait entaché de la même illégalité que celui qu'il renouvelle. J'ai alerté les

représentants de la ville de Lyon sur ce point, qui m'ont assuré qu'ils entendaient bien procéder ainsi.

Enfin, l'illégalité ici couverte est une irrégularité formelle, jamais contestée en trente ans. Ce faisant, sa validation s'apparente à une simple régularisation, peu susceptible de nuire aux intérêts des justiciables. Elle est donc tout à fait opportune, et c'est pourquoi je vous propose d'adopter conforme cette proposition de loi.

M. Gérard Collomb. – Merci de cet excellent rapport, qui décrit avec précision la situation du quartier de Gerland. Qu'il soit bien clair qu'il s'agit, non pas d'y construire quelque stade, mais bien de la création d'une ZAC, engagée en 1983, sur les anciens terrains de l'abattoir, transféré dans une autre ville. L'École normale supérieure, des locaux d'activité, des bureaux y ont déjà été installés, et l'opération est presque achevée. C'est à l'occasion de la construction du siège de Sanofi, où seront employées 700 personnes, que l'on s'est aperçu de l'absence de déclassement. D'où cette demande de validation législative, destinée à sécuriser les opérations passées, sur lesquelles je précise qu'aucun contentieux n'est en cours. Il ne s'agit de rien d'autre, en somme, que de corriger une erreur formelle.

M. Jacques Mézard. – Gérard Collomb doit, comme cela peut arriver à chacun d'entre nous, assumer l'erreur d'un prédécesseur. Je ne doute pas que ce texte fera parmi nous, pour ainsi dire, jurisprudence et, s'il était adopté, nous pourrions alors vous saisir, si cela était nécessaire, du cas de la ZAC d'Aurillac, dont je ne doute pas que vous auriez à cœur de le régler par la même voie...

M. Jean-Jacques Hyst. – Je remercie notre rapporteur pour la précision de son exposé. Il nous arrive, de loin en loin, d'adopter de tels textes de validation. Le paradoxe dans le cas présent, c'est que la ZAC de Gerland a été créée par arrêté du préfet du Rhône... Un cas un peu similaire s'est présenté avec l'affaire du stade de France : nous avons dû valider la procédure de passation du contrat de concession.

Cela dit, il est urgent que la ville de Lyon procède rapidement au déclassement, pour éviter toute contestation sur les opérations futures.

M. Christian Favier. – Nous sommes favorables à cette régularisation, sans laquelle une opération d'aménagement d'intérêt économique serait mise en péril. Pour autant, nous sommes surpris de constater que sur une opération d'une telle envergure, le contrôle de légalité, dont on sait combien il est parfois tatillon, a fait défaut.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je me réjouis que la ville de Lyon ait accueilli l'École normale supérieure anciennement dite de Fontenay-Saint-Cloud, dont j'ai été élève. Quand il a été question de la relocaliser à Lyon, les anciens élèves ont été sollicités, pour s'y opposer. Je suis un des seuls à avoir refusé de signer, estimant qu'à l'heure de la décentralisation, un tel projet était bienvenu.

Mme Isabelle Lajoux, rapporteur. - Je vous remercie de vos observations. Il est important, pour le développement de la ZAC, de procéder à cette régularisation. M. Hiest a évoqué le cas du stade de France. Je rappelle que le Conseil constitutionnel avait jugé la première proposition de validation trop imprécise : tel n'est pas le cas de celle-ci.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Gérard Collomb, sénateur, maire de Lyon

Mme Arabelle Chambre-Foa, directrice adjointe de cabinet

Ministère du logement et de l'égalité des territoires

Mme Sophie Lafenetre, conseillère technique en charge de l'urbanisme et de la construction

M. Maximilien Mézard, conseiller parlementaire

M. François Bertrand, sous-directeur de l'aménagement durable à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

M. Nicolas Legrand, adjoint au chef du bureau des opérations d'aménagement

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

Proposition de loi relative à la sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland à Lyon

Proposition de loi relative à la sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland à Lyon

Article unique

Article unique

Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validés les contrats de cession, de location, de bail ou de concession d'usage autorisés et passés par la ville de Lyon et relatifs à des terrains compris dans le périmètre de la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland, créée par arrêté du préfet du Rhône du 16 février 1983, en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce qu'ils n'ont pas été précédés d'un acte administratif constatant expressément que, après leur désaffectation, ces terrains avaient été déclassés du domaine public de la ville.

(Sans modification)