



**AVIS DE Mme DELPEY-CORBAUX,
AVOCATE GÉNÉRALE**

Arrêt n° 399 du 11 septembre 2025 (FS-B) – Troisième chambre civile

Pourvoi n° 23-14.398

Décision attaquée : Cour d'appel de Reims du 7 février 2023

M. [E] [V]

C/

la commune des [Localité 9], agissant par son maire

Il est renvoyé pour l'exposé des faits et de la procédure aux écritures de Monsieur le conseiller rapporteur.

Il est simplement précisé, sur le fondement de l'arrêt attaqué, que M [E] [N], propriétaire de plusieurs parcelles sises aux [Localité 9] (51), est décédé le 18 mai 1996 laissant pour lui succéder : M. [P] [L], Messieurs [G], [B] , [E] , [M] [V], ci-après dénommés les héritiers.

Selon délibération du 14 octobre 1996, la commune des [LOCALITÉ 9] a demandé l'ouverture d'une enquête publique en vue de la déclaration d'utilité publique -DUP- consistant à adopter la délimitation des différents périmètres de protection du captage d'eau et à porter l'engagement d'indemniser les propriétaires des parcelles de tous les dommages résultant de l'établissement de ces servitudes.

Suivant arrêté du 8 novembre 1999, le préfet de la Marne a déclaré d'utilité publique (DUP) l'instauration d'un périmètre de protection du captage d'eau sur plusieurs parcelles d'une superficie totale de 15280 m² appartenant aux héritiers.

-Pour information, la DUP a pour objet de créer trois périmètres de protection du captage d'eau (immédiat, rapproché éloigné) qui selon sa nature détermine les restrictions au droit de propriété sur les parcelles concernées par l'établissement des servitudes.-

Selon délibération du 30 octobre 2001, la commune des [LOCALITÉ 9] a révisé son plan d'occupation des sols pour y intégrer les servitudes résultant de l'instauration des périmètres de protection des eaux potables et minérales.

Par lettre recommandée du 13 octobre 2017 les héritiers ont mis en demeure la commune des [LOCALITÉ 9] de leur notifier une offre d'indemnisation conformément aux dispositions de l'article R311-7 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Par lettre recommandée du 27 octobre 2017 la commune des [LOCALITÉ 9] a refusé cette demande indemnitaire en invoquant la prescription quadriennale.

Par lettre recommandée du 9 mai 2020, ils ont mis en demeure la communauté urbaine du Grand [Localité 11] (CUGR) de leur notifier une offre d'indemnisation.

Par mémoire du 17 mars 2021, les héritiers ont saisi le juge de l'expropriation du département de la Marne aux fins de voir, au visa des articles L1321-3 du code de la santé publique, L311-1 et suivants, L 321-1 et suivants et R311-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 aux fins de voir fixer à la somme de 329.160 euros le montant de l'indemnité qu'ils estiment leur être due.

Par jugement du 20 juillet 2021 le tribunal judiciaire de Châlons en Champagne a , entre autres dispositions, déclaré irrecevables les héritiers en leur demande indemnitaire pour cause de prescription.

Par arrêt du 07 février 2023 la cour d'appel de Reims, a entre autres dispositions, confirmé le jugement attaqué par les héritiers.

Par déclaration du 07/04/2023 M. [P] [L], Messieurs [G], [B] , [E], [M] [V] ont formé un pourvoi à l'encontre de cette décision.

Par un moyen unique il est fait grief à l'arrêt confirmatif attaqué d'avoir déclaré les consorts [V] irrecevables en leur demande indemnitaire pour cause de prescription:

1. Alors que, en application des articles 1er et 3 de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, le point de départ de la prescription quadriennale des créances sur l'Etat et les collectivités publiques est constitué par la date du fait générateur de la créance ; que l'inclusion de terrains dans le périmètre de protection né de l'institution d'une servitude de captage d'eau entraînant la création d'un périmètre de protection n'implique pas par elle-même l'inconstructibilité des parcelles asservies ; qu'en l'absence de prescriptions spéciales dans l'arrêté d'utilité publique, l'inconstructibilité ne

peut résulter que de l'insertion dans la plan d'urbanisme – plan d'application des sols ou plan local d'urbanisme – de restrictions à la construction concernant directement les parcelles en cause et constituant la conséquence de l'inclusion des terrains dans le périmètre de protection ; qu'en l'espèce, le déclassement des parcelles des consort [V] entraînant leur inconstructibilité et, par suite, leur dépréciation, n'a pas été causé immédiatement par l'arrêté d'utilité publique du 8 novembre 1999, qui n'entraînait pas par lui-même, faute de prescription à cette fin, l'inconstructibilité de leurs parcelles ; qu'il importait donc de déterminer la date à laquelle les consort [V] avaient eu connaissance de l'acte ayant rendu leurs parcelles inconstructibles ; qu'en se bornant à rechercher la date à laquelle les consort [V] avait eu connaissance de l'existence de la servitude de captage d'eau, la cour d'appel a violé l'article L. 1321-3 du code de la santé publique,

2. Alors que, en application des articles 1er et 3 de la loi susvisée du 31 décembre 1968, le point de départ de la prescription quadriennale des créances sur l'Etat et les collectivités publiques est constitué par la date du fait générateur de la créance ; que l'inclusion de terrains dans le périmètre de protection né de l'institution d'une servitude de captage d'eau entraînant la création d'un périmètre de protection n'implique pas par elle-même l'inconstructibilité des parcelles asservies ; qu'en l'absence de prescriptions spéciales dans l'arrêté d'utilité publique, l'inconstructibilité ne peut résulter que de l'insertion dans la plan d'urbanisme – plan d'occupation des sols ou plan local d'urbanisme – de restrictions à la construction concernant directement les parcelles en cause et constituant la conséquence de l'inclusion des terrains dans le périmètre de protection ; que, par suite, un certificat d'urbanisme portant mention que des parcelles sont grevées d'une servitude attachée à la protection des eaux ne porte pas à la connaissance du propriétaires desdites parcelles l'inconstructibilité de celles-ci ; qu'en l'espèce, le déclassement des parcelles des consort [V] entraînant leur inconstructibilité et, par suite, leur dépréciation, non seulement n'a pas été causé par l'arrêté d'utilité publique du 8 novembre 1999, qui n'entraînait pas par lui-même, faute de prescription à cette fin, l'inconstructibilité de leurs parcelles, mais par le classement desdites parcelles en zone naturelle effectuée par les plans d'urbanisme de 2017, ce qui les rendait inconstructibles, mais encore n'a pas été porté à la connaissance de ceux-ci par le certificat d'urbanisme délivré le 14 janvier 2008, qui faisait seulement mention de l'existence d'une servitude attachée à la protection des eaux, mais par la lettre de préemption de la mairie du 3 mai 2016 qui notifiât aux consort [V] l'interdiction de toute constructions sur leurs parcelles ; que cette lettre constituait le fait générateur du dommages des consort [V] et, partant, le point de départ de la prescription quadriennale de l'action indemnitaire ; qu'en fixant néanmoins le point de départ du délai de prescription quadriennale de la loi du 31 décembre 1968 à la date de ce certificat d'urbanisme de 2008, qui ne mentionnait que les possibilités d'utilisation des parcelles et des différentes contraintes susceptibles de les affecter sans mentionner la moindre inconstructibilité, la cour d'appel a violé les textes susvisés.

L'intérêt juridique porte sur le point de départ de la prescription de l'action indemnitaire du fait de la création d'une servitude d'utilité publique en l'espèce définition d'un périmètre de protection rapprochée en vue d'assurer la qualité des eaux.

Discussion

Le régime des servitudes d'utilité publique et le droit à indemnisation

Nous ne reviendrons pas sur la définition de la servitude comme étant « *une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d' un héritage appartenant à un autre propriétaire* » article 637 du code civil.

Le code civil dans ses articles 639 et suivants opère une classification des servitudes dont les servitudes établies par la Loi ou servitudes légales qui regroupent les servitudes d'utilité publique constituant des restrictions générales au droit de propriété et des charges qui grèvent de plein droit les immeubles, indépendamment de la volonté de leurs propriétaires (art 649 à 685-1 du code civil)

Le caractère de servitude de ces restrictions apportées par la Loi a pu être contesté en doctrine, certains auteurs faisant valoir que les charges étant imposées à toutes les propriétés privées leur existence ne constitue pas une dérogation de la réglementation de droit commun -comme le suggère la notion de servitude-mais correspond au régime normal de la propriété foncière (F.Terré et Ph. Simler, Droit civil, les biens: Précis Dalloz)

En tous les cas, certains textes eux-mêmes renvoie à la définition de servitudes d'utilité publique, cela est le cas pour celles instituées en matière de protection des eaux.

Au-delà des régimes d'autorisation et de déclarations préalables qui , au titre de la loi sur l'eau , concernent la réalisation d'opérations de construction ou d'aménagement, en raison de la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques.¹

Le code de la santé publique dans son article L 1321-2 précise que l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau, destinée à l'alimentation des collectivités humaines, détermine, autour de ces points de prélèvement, des périmètres de protection valant servitudes d'utilité publique.

Ainsi trois périmètres peuvent être délimités:

- périmètre de protection immédiate
- périmètre de protection rapprochée.
- périmètre de protection éloigné

Dans notre affaire le périmètre applicable aux parcelles concernées est le périmètre de protection rapprochée.

Les contestations sur la création de ces servitudes d'utilité publique relèvent de la juridiction administrative tant sur leur institution que sur les modalités de restriction au droit de propriété que leur existence engendre.

¹JCP Notarial Servitudes fas 61

L'article R 1321-13-1 organise une large publicité administrative de l'acte portant déclaration d'utilité publique, notamment le bénéficiaire de la servitude doit le notifier aux propriétaires intéressés.

Conférant aux servitudes d'utilité publique un caractère spécifique, la jurisprudence a classiquement considéré que ces dernières, quelque gêne ou préjudice qu'il en résulte ne donne pas droit à indemnité, à moins qu'un texte formel ne l'accorde.

En ce qui concerne la création de servitude d'utilité publique, l'article L 20-1 du code de la santé publique, créé par la Loi du 64-1245 1964-12-16 art 8 applicable jusqu'au 22 juin 2000, devenu L 1321-3 du code de la santé publique dispose : *«les indemnités qui peuvent être dues aux propriétaires ou occupants de terrains compris dans un périmètre de protection de prélèvements d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, à la suite de mesures prises pour en assurer la protection de cette eau, sont fixées selon les règles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique »*

Le propriétaire du fonds servant dispose ainsi d'un droit de créance qui doit être, conformément à l'article 1 de la Loi 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, exercé dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.

Dans notre affaire les demandeurs au pourvoi ne contestent pas l'application de ces dispositions mais contestent le point de départ du délai de prescription et font valoir que le point de départ est constitué par la réception de la lettre de préemption de la mairie du 3 mai 2016 par laquelle ils ont été informés de l'inconstructibilité de leur terrain.

Détermination du point de départ du délai de prescription

En matière de servitude d'utilité publique, la modification du plan d'occupation des sols n'est que la conséquence obligatoire de sa création, l'inconstructibilité qui en découle rentre alors dans le champ des servitudes d'urbanisme

L'article L 1051 du code de l'urbanisme pose le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme². Si ce même article prévoit deux exceptions - *s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification de l'état antérieur des lieux ...* - la juridiction compétente pour fixer l'indemnité est le tribunal administratif.

Il pourrait être alors considéré que l'inconstructibilité ne donne pas lieu à indemnisation toutefois votre chambre, dans son arrêt du 9 octobre 2013 n°12-13.-694 a admis une faculté d'indemnisation commentée en doctrine : *« Les indemnités dues par le propriétaire du captage aux propriétaires ou occupants des terrains compris dans un périmètre de protection sont fixées selon les règles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (code de la santé publique art L 1321-3). Pour autant dans la mesure où il s'agit d'indemniser une dépréciation de parcelles consécutives à des restrictions d'usage, et non à une privation de propriété [...] »*

²JCP Notarial fas 30

Lorsque l'arrêté instaurant des périmètres de protection provoque une modification du zonage du PLU, et classe en zones agricoles des parcelles auparavant classées en zone d'urbanisation future, le préjudice que subit le propriétaire du fait de l'inconstructibilité de son terrain doit pouvoir être indemnisé, car il trouve son fondement non dans le changement de la réglementation d'urbanisme mais dans l'acte instituant la servitude. Cette solution découle de l'opposabilité des servitudes d'utilité publique aux demandes d'autorisation d'occupation du sol, prévue par l'article L 126-1 du code de l'urbanisme »³

Cette jurisprudence favorable aux propriétaires de terrain devenu inconstructible du fait de la création d'une servitude leur permet d'obtenir ainsi une indemnisation qui trouve son origine dans la servitude, l'inconstructibilité n'étant alors qu'un critère d'évaluation du montant de l'indemnité.

Aussi conformément à l'article 1 de la Loi 68-1250 du 31 décembre 1968 et aux règles relatives à la prescription le point de départ du délai de quatre années trouve son origine dans la création de la servitude à savoir au jour où le demandeur à indemnisation en a eu connaissance ou aurait dû en avoir connaissance.

Dans son pouvoir d'appréciation souverain la cour d'appel a retenu qu'il n'était pas contesté que la notification de la création de la zone de protection rapprochée n'avait pas été délivrée aux héritiers de M. [N], lui-même décédé avant la date de l'arrêté de DUP. Elle a retenu que ces derniers en ont eu connaissance lors de la délivrance du certificat d'urbanisme du 1^{er} janvier 2008 qui en porte mention et qu'ils avaient eu alors pleinement connaissance des limites apportées à leur usage relevant à cet égard « *qu'ils n'étaient pas sans ignorer l'importance de cet acte pus qu'ils en ont contesté la légalité devant le tribunal administratif de Châlons en Champagne qui les a déboutés par jugement du 28 mars 2019 de leurs prétentions à ce titre (pièce n° 10 de la CUGR)* »

Ainsi en retenant que le point de départ du délai de l'action en indemnisation commençait à courir au jour où les héritiers ont eu une connaissance effective de la servitude grevant leur fonds et en appliquant le délai de prescription quadriennale la cour d'appel a légalement justifié sa décision.

Proposition de rejet.

³JCP Notarial fas 61