

- EPF de la Vendée et commune du Poiré-sur-Vie
- Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 8 janvier 2021
Lecture du 27 janvier 2021

CONCLUSIONS

M. Olivier Fuchs, rapporteur public

Pour aménager son centre-ville, la commune vendéenne du Poiré-sur-Vie entend créer, dans le périmètre d'une zone d'aménagement concerté sous maîtrise foncière de l'établissement public foncier de la Vendée, une cinquantaine de logements et des espaces commerciaux. Ce projet a été déclaré d'utilité publique en juin 2019 et une partie d'une parcelle appartenant à M. et Mme V... a été déclarée cessible quelques mois plus tard, le 19 septembre 2019. A la demande de ceux-ci, la juge des référés du tribunal administratif de Nantes a suspendu l'exécution de ces arrêtés de déclaration d'utilité publique et de cessibilité. L'établissement public foncier de la Vendée et la commune, d'une part, ainsi que la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, d'autre part, se pourvoient régulièrement en cassation contre cette ordonnance du 16 décembre 2019.

1. Nous vous proposons d'en venir directement au moyen le plus délicat des pourvois, qui est relatif à l'appréciation de la condition d'urgence par la juge des référés. La question posée est celle de la marche à suivre pour apprécier l'urgence à suspendre une déclaration d'utilité publique et un arrêté de cessibilité lorsque qu'une ordonnance d'expropriation est intervenue avant que le juge du référé-suspension ne se prononce ? Si cette question, comme nous allons le voir, vous a déjà été posée à quelques occasions, la réponse qui y a été apportée ne nous apparaît ni tout à fait limpide, ni pleinement satisfaisante. Les affaires qui viennent d'être appelées vous permettront donc de clarifier, voire de faire évoluer, votre jurisprudence sur ce point.

La difficulté provient largement de ce que, comme vous le savez, la procédure d'expropriation se déroule en deux phases distinctes. La phase administrative, d'abord, comporte la déclaration d'utilité publique puis l'arrêté de cessibilité, qui détermine la liste des parcelles à exproprier. La phase judiciaire, ensuite, comporte, sauf accord amiable, l'ordonnance d'expropriation, laquelle opère dès son prononcé le transfert de propriété des immeubles. La notification de l'ordonnance d'expropriation et le paiement des indemnités envoie alors

l'expropriant en possession¹ et clôt la procédure d'expropriation. Il y a donc, dans cette phase judiciaire, une autonomie relative du transfert de propriété et de l'envoi en possession² : un expropriant peut ainsi être propriétaire du bien sans toutefois en avoir pris possession, ce dont vous avez logiquement déduit, par exemple, que l'absence d'envoi en possession est sans incidence sur le transfert de propriété³.

1.1. En ce qui concerne l'appréciation de l'urgence par le juge du référé suspension au cours de cette procédure, plusieurs balises sont posées par votre jurisprudence. La première est que vous considérez traditionnellement que les conséquences qui s'attachent à la seule déclaration d'utilité publique, qui n'est que le point de départ de la procédure, ne sont pas, par elles-mêmes, de nature à constituer une situation d'urgence⁴.

En ce qui concerne ensuite la phase comprise entre l'édiction de l'arrêté de cessibilité et l'intervention de l'ordonnance d'expropriation, vous avez dégagé à l'inverse une présomption d'urgence, qui peut toutefois être renversée dans le cas où l'expropriant justifie de circonstances particulières, notamment si un intérêt public s'attache à la réalisation rapide du projet qui a donné lieu à l'expropriation (voyez en ce sens votre décision *Consorts Le Breton* du 5 décembre 2014, fichée sur ce point⁵).

Une telle solution se justifie aisément compte tenu de l'objet, des effets et, plus généralement, du régime juridique propre aux arrêtés de cessibilité. L'arrêté de cessibilité déclenche en effet une accélération du temps de la procédure d'expropriation puisqu'il doit être transmis dans les six mois au juge de l'expropriation, lequel statue ensuite dans un délai de quinze jours⁶. Si par lui-même, l'arrêté de cessibilité se borne à désigner les parcelles à exproprier sans emporter mutation de propriété, cet arrêté est la base légale du transfert de propriété prononcé par le juge de l'expropriation, lequel se borne à un contrôle de son existence ainsi que de son absence de caducité et d'annulation, mais non de sa légalité⁷. L'article R. 221-3 du code de l'expropriation prévoit par ailleurs qu'en cas de suspension de l'exécution de l'arrêté de cessibilité, le juge de l'expropriation sursoit au prononcé de l'ordonnance d'expropriation dans l'attente de la décision du juge administratif sur le fond.

Tous ces éléments ont concouru à ce que vous reconnaissiez une présomption d'urgence à ce stade de la procédure d'expropriation, ces quelques semaines étant cruciales pour, le cas échéant, permettre d'empêcher le transfert de propriété qui intervient avec l'ordonnance d'expropriation. Les limites que vous avez posées à cette présomption sont aussi bienvenues

¹ Voir les articles L. 222-1 et R. 221-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

² C. Laviolle, « Expropriation et dépossession », *RFDA*, 2001, p. 1228.

³ CE, 19 novembre 1993, *Mme S...*, n°59586, au Recueil.

⁴ Par exemple JRCE, 8 mars 2001, *Association pour la protection de la population et de l'environnement des vallées de la Creuse et de la Gartempe*, n°230748, aux Tables ou JRCE, 26 décembre 2002, *Association pour la protection des intérêts de Cazaubon-Barbotan*, n°252332, inédit.

⁵ CE, 5 décembre 2014, *Consorts Le Breton*, n°369522, aux Tables.

⁶ Voir les articles R. 221-1 et R. 221-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

⁷ Cass., 3^e civ., 5 mars 1986, n° 85-70038, au Bull.

puisque'il peut tout autant y avoir urgence à passer à la phase ultérieure de la procédure et à transférer la propriété.

1.2. Le cadre juridique de l'appréciation de l'urgence une fois qu'est intervenue l'ordonnance d'expropriation est moins clair.

1.2.1. Pendant longtemps, votre jurisprudence a placé une césure à la date où l'ordonnance d'expropriation devenait définitive, c'est-à-dire une fois clos le délai pour se pourvoir en cassation ou à l'issue de la procédure de pourvoi en cassation⁸. Il était traditionnellement jugé que l'existence d'une ordonnance d'expropriation devenue définitive faisait perdre tout effet à la déclaration d'utilité publique et à l'arrêté de cessibilité et qu'après cette date, la demande de suspension devenait sans objet⁹. En revanche, vous jugiez que lorsqu'elle n'est pas définitive et qu'un pourvoi en cassation est possible ou pendant, la suspension de l'arrêté de cessibilité était toujours susceptible de produire des effets, notamment en cas d'annulation de l'ordonnance d'expropriation par la Cour de cassation.

Cette dichotomie était pleinement justifiée, en dépit de deux éléments potentiellement perturbateurs. Le premier est la distinction entre le transfert de propriété, qui est effectif dès l'intervention de l'ordonnance d'expropriation, et l'envoi de l'expropriant en possession, lequel suppose notamment que l'indemnité d'expropriation ait été payée. Vous vous êtes toujours borné à raisonner sur l'ordonnance d'expropriation, et donc sur le transfert de propriété, et vous n'avez à notre connaissance jamais recherché, par exemple, si l'expropriant était bien entré en possession du bien. Cette dernière circonstance, outre qu'elle conduirait à une hypothétique recherche, vous est toujours apparu comme inadéquate puisque c'est bien l'ordonnance d'expropriation qui, par elle-même, éteint tous droits réels ou personnels antérieurement existant sur les immeubles expropriés¹⁰.

Le second élément perturbateur, qui résultait directement de la dualité de juridictions, était l'impasse dans laquelle pouvait se trouver l'exproprié qui aurait réussi à obtenir l'annulation de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, mais après que l'ordonnance d'expropriation a acquis un caractère définitif. En ce qui concerne le juge du fond, les difficultés résultant du caractère biface de cette procédure ont été pour partie résolues par une modification législative intervenue en 1995 et désormais codifiée à l'article L. 223-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique¹¹. En cas d'annulation devenue définitive de la déclaration d'utilité publique et de l'arrêté de cessibilité, ces dispositions autorisent en effet l'exproprié à faire constater par le juge de l'expropriation que l'ordonnance qui a été prise à son encontre se retrouve dépourvue de base légale.

⁸ CE, 6 juillet 1962, *Consorts L...*, Rec. p. 461 ; CE, 31 juillet 1992, *D...*, n°97364, aux Tables.

⁹ JRCE, 3 avril 2006, *S.A. Placoplatre*, n°291023, au Recueil.

¹⁰ Article L. 222-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

¹¹ Même si des difficultés subsistent dans la mise en œuvre de cette procédure, voir notamment R. Hostiou, « Questions autour du droit pour l'ancien propriétaire à la restitution d'un bien exproprié dans des conditions irrégulières. Quel juge ? Quel préjudice ? », *RFDA*, 2015, p. 483.

1.3. Après avoir hésité à en tirer des conséquences sur votre jurisprudence traditionnelle, vous avez pris appui sur cette disposition législative et son article réglementaire d'application pour en déduire, dans une décision de vos chambres réunies du 3 novembre 2006, *Syndicat intercommunal d'assainissement du Nord*, que la circonstance que l'ordonnance d'expropriation serait devenue définitive n'avait pas, par elle-même, pour effet de priver d'objet la demande de suspension, inversant ainsi votre jurisprudence traditionnelle dans le cas où l'ordonnance serait déjà définitive et en affirmant que la demande de suspension conserve alors un objet. Cette avancée n'était pas timide, puisqu'elle est fichée sur ce point, mais elle s'est parée d'une certaine discrétion et on en trouve peu trace, que ce soit dans certaines de vos décisions postérieures ou les conclusions de vos rapporteurs publics¹².

Nous vous invitons donc à aller au bout de la logique. Celle-ci implique, nous semble-t-il, de considérer qu'il peut y avoir urgence à suspendre la décision lorsqu'est intervenue l'ordonnance d'expropriation, sans qu'il y ait lieu de distinguer, croyons-nous, selon le caractère définitif ou non de cette ordonnance, frontière qui est une rémanence de votre jurisprudence antérieure. Depuis la réforme de 1995, ce qui compte est surtout que la déclaration d'utilité publique ou l'arrêté de cessibilité soient définitifs.

Une telle solution implique de vérifier que, que l'ordonnance soit définitive ou non, elle conserve un effet. Cela revêt une forme d'évidence lorsque, comme en l'espèce, cette ordonnance n'a pas un caractère définitif. Outre qu'en cas d'annulation par la Cour de cassation, la suspension trouverait tous ces effets, la Cour de cassation juge que son premier président peut ordonner le retrait du pourvoi du rôle lorsqu'aucune décision irrévocable en ce qui concerne la légalité de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité n'a été portée à la connaissance de la cour¹³. Si nous n'avons pas trouvé que la Cour ait jugé la même chose en cas de suspension de l'arrêté de cessibilité ou de la déclaration d'utilité publique, cette solution ne nous semble pas faire de doute.

Cela demande un effort plus important lorsque l'ordonnance d'expropriation est devenue définitive. La décision de suspension a des effets moins certains puisqu'elle n'est pas l'annulation définitive requise par l'article L. 223-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour remettre en cause l'ordonnance d'expropriation. L'intervention du juge du référé-suspension n'est toutefois pas dépourvue d'utilité pratique, y compris lorsque l'ordonnance d'expropriation est définitive, ne serait-ce que dans la portée conservatoire qu'elle peut de fait avoir à l'égard de l'expropriant. Ainsi, la suspension de la décision en

¹² Une décision postérieure a par ailleurs pu être interprétée comme revenant subrepticement sur ce point voir CE, 21 novembre 2011, *Ministre de l'intérieur et Communauté de communes de Lamballe*, n°345466, inédit.

¹³ Voir Cass., 3^e civ., 31 mars 1999, *Parcheminer c/ Direction générale de l'aviation civile*, Bull. Dans ce cas, il a été jugé que le délai de péremption de l'instance de deux ans (article 386 du CPC) est suspendu jusqu'à l'intervention d'une décision définitive du juge administratif, en application de l'article 392 de ce code. À l'issue de ce délai de deux ans, à défaut pour l'une des parties d'avoir demandé que soit rétabli au rôle le pourvoi dirigé contre l'ordonnance d'expropriation, la Cour de cassation, saisie par l'expropriant, constate que l'instance est périmée (voir Cass., 3^e civ., 17 décembre 1996, *P... c/ Commune de Mandeure*).

cause rendra l'expropriant beaucoup moins enclin à réaliser des travaux puisque, si une annulation définitive intervient après suspension, il devra alors remettre le terrain en l'état, ce qui n'est pas toujours possible, ou indemniser l'exproprié à hauteur des dommages causés par ces travaux.

Si l'effet du référé-suspension a alors des effets plus ténus, la logique de votre décision *Syndicat intercommunal d'assainissement du Nord* veut toutefois que vous sautiez le pas. Puisque vous refusez désormais de considérer que la demande de suspension serait dépourvue d'objet du fait de son caractère définitif, pourriez-vous, dans le même temps, affirmer que lorsque l'ordonnance d'expropriation est définitive, l'urgence ne peut jamais être constitué ? Nous sommes d'avis qu'il convient de garder une forme de cohérence et que le raisonnement ayant été renversé par rapport à la situation antérieure au stade du non-lieu, il serait un peu étrange de le resservir au stade de l'appréciation de l'urgence. Nous croyons qu'en l'espèce, et pour paraphraser le titre d'une pièce d'Alfred de Musset, il faut que la porte soit ouverte ou fermée¹⁴. On prête à Boris Vian d'avoir ajouté que la porte pouvait également être démontée s'il est urgent d'en réparer la serrure, mais nous ne vous proposerons pas aujourd'hui de vous faire serrurier car nous sommes convaincus par les fondements de votre décision *Syndicat intercommunal d'assainissement du Nord*.

2. Si vous nous suivez pour ne plus tenir compte du caractère définitif ou non de l'ordonnance d'expropriation, il vous faudra alors déterminer quelles sont les modalités d'appréciation de l'urgence dans la phase qui suit le prononcé de cette ordonnance.

Une première solution serait d'étendre la logique de présomption d'urgence qui prévaut dans la phase précédente, à savoir lorsque l'arrêté de cessibilité a été pris mais que l'ordonnance d'expropriation n'est pas intervenue. Cette solution aurait pour elle la force de la simplicité. En pratique, on conçoit bien en effet les difficultés qui seraient induites par un changement de régime dans l'appréciation de l'urgence¹⁵. Nous y voyons toutefois deux difficultés, pas nécessairement insurmontables mais qui à ce stade nous arrêtent. Une première difficulté tient à ce que la logique de la présomption en cette matière est à l'heure actuelle liée à l'imminence du transfert de propriété. Or, après l'ordonnance d'expropriation, le transfert a eu lieu. Vous pourriez toutefois considérer que c'est à partir de ce transfert et, plus encore, de l'envoi en possession, que se profile l'imminence des travaux et de l'atteinte à l'intégrité du bien. Une telle solution conduirait à une mutation de la logique qui était jusqu'alors la vôtre. La seconde difficulté est liée à ce que vous êtes habituellement réticent, et pour de bonnes raisons, à étendre trop les présomptions d'urgence en matière de référé-suspension.

¹⁴ A. de Musset, *Il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée*, Paris, première publication en 1845, disponible sur Gallica.

¹⁵ En l'espèce, l'ordonnance d'expropriation est intervenue au cours de l'instruction du référé, ce qui crée une barrière supplémentaire pour le requérant qui passe en cours d'instruction d'un régime de présomption à un régime non présomptif.

Une solution moins disruptive au regard de vos décisions précédentes nous semblerait alors d'en rester à une appréciation classique et objective de l'urgence dès lors qu'intervient l'ordonnance d'expropriation. Cette solution nous semble praticable et l'urgence devrait sans doute être reconnue alors en présence de circonstances particulières, notamment la réalisation de travaux ou l'existence d'autres atteintes imminentes portées à l'intégrité du bien.

3. Si vous nous suivez, vous pourrez alors écarter les moyens tirés de la dénaturation des pièces du dossier et de l'erreur de droit à avoir regardé la condition d'urgence comme étant remplie, au prix d'un effort tout de même. Pour retenir l'urgence, la juge des référés, qui s'est placée pour l'apprécier à la date à laquelle elle a statué, a relevé que la parcelle en cause était destinée à accueillir la construction de logements et que si le bénéficiaire de l'expropriation n'avait pas encore fait usage du bien, des travaux de construction y étaient projetés. La juge des référés, qui a souverainement apprécié les pièces du dossier, pouvait sans erreur de droit se fonder sur ces éléments pour justifier l'urgence. L'effort à faire est surtout d'élagage, d'autres circonstances invoquées dans l'ordonnance nous semblant sans incidence sur la caractérisation de l'urgence. Nous vous proposons toutefois de le faire, compte tenu de surcroît de l'office spécifique du juge des référés, et vous proposons de regarder l'ordonnance comme étant fondée sur l'imminence de travaux. Enfin, dans la balance de l'urgence, la juge des référés a souverainement apprécié l'existence d'un intérêt public à réaliser les travaux et a pris en compte cet intérêt dans sa globalité, contrairement à ce qui est soutenu. Nous ne croyons pas non plus, contrairement à ce que fait valoir le ministre, que les requérants n'auraient pas accompli les diligences suffisantes pour introduire leur demande de référé-suspension.

3. Il vous restera alors à répondre à deux moyens.

3.1. Le premier est relatif à la condition de doute sérieux quant à la légalité de la décision. Nous croyons que la juge des référés, examinant l'utilité publique de l'opération¹⁶, a souverainement apprécié tant l'objet poursuivi par le projet, tendant à la rénovation du centre-bourg de la commune du Poiré-sur-Vie par la construction d'habitats collectifs, que le fait que l'inclusion dans le périmètre d'expropriation de la parcelle de M. et Mme V..., sur laquelle ne sont prévus ni logements collectifs, ni commerces, mais seulement la réalisation d'une impasse et quelques logements individuels, faisait naître un doute sérieux quant à la légalité des arrêtés litigieux. L'argumentation des pourvois est succincte sur le point de savoir si la parcelle présente ou non un caractère essentiel pour le projet, et notamment la diversification de l'offre de logement et la desserte du projet, comme cela est affirmé. Dès lors, et au bénéfice de votre contrôle distancié en cassation de référé, vous pourrez nous semble-t-il écarter ce moyen, comme celui d'erreur de droit qui y est lié et d'insuffisance de motivation de l'ordonnance.

3.2. Le dernier moyen est tiré de ce que l'ordonnance aurait méconnu le principe du caractère contradictoire de la procédure et serait de ce fait irrégulière. Il est incontestable qu'un « bug »

¹⁶ Selon la grille définie en dernier lieu par CE, 6 juillet 2016, *Commune d'Achères et a.*, n° 371034, aux Tables.

a eu lieu puisque l'établissement public foncier de la Vendée, qui avait la qualité de partie à l'instance, ne s'est initialement vu notifier ni la requête ni l'avis d'audience. Une première audience publique a donc été tenue à l'issue de laquelle, le problème ayant été identifiée, la procédure a été reprise avec communication de la requête puis nouvelle audience. Nous sommes d'avis que, compte tenu de ces circonstances, vous pourrez donc écarter ce dernier moyen.

Et par ces motifs nous concluons :

- au rejet des deux pourvois ;

- à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros, d'une part, et de l'établissement public foncier de la Vendée et la commune du Poiré-sur-Vie une somme totale de 1 500 euros, d'autre part, à verser à M. et Mme V... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.