

N° 369522
Consorts D...

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 26 novembre 2014
Lecture du 5 décembre 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. Monsieur A...D...et ses 2 enfants sont propriétaires à Vincennes d'une parcelle cadastrée A108 qui supporte deux immeubles à usage d'habitation abritant une quinzaine de locataires et un commerce.

Souhaitant réaliser des logements sociaux sur cet emplacement, la commune a, par une délibération de son conseil municipal du 30 juin 2010, demandé au préfet du Val-de-Marne d'engager une procédure d'expropriation. Après une enquête publique menée du 7 mars au 8 avril 2011, la commune a confirmé sa demande par une délibération du 14 décembre 2011 puis le préfet a pris le 3 février 2012 un arrêté déclarant l'opération d'utilité publique et le 22 janvier 2013 un arrêté de cessibilité du terrain.

Les propriétaires ont chacun formé une demande de suspension de cette décision devant le tribunal administratif de Melun sur le fondement des articles L. 521-1, L. 554-11 et L. 554-12 du code de justice administrative, M. A...D...demandant par ailleurs la suspension de la déclaration d'utilité publique du 3 février 2012 ainsi que de la délibération du conseil municipal du 14 décembre 2011.

Par une ordonnance du 29 mai 2013, le juge des référés, statuant sur les trois voies de droit invoquées, c'est à dire le référé suspension « classique » et les référés spéciaux des articles L. 554-11 et 554-12 du code de justice administrative, a rejeté les demandes.

Les consorts D...se pourvoient en cassation.

II. Vous pourrez constater qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions du pourvoi dirigées contre l'ordonnance en tant qu'elle a statué sur la demande de suspension de la déclaration d'utilité publique. Par un jugement du 11 décembre 2013, postérieur à l'introduction du pourvoi, le tribunal a en effet statué au principal, annulant l'arrêté préfectoral du 3 février 2012. L'instance de référé a perdu son objet, selon une position de principe que vous avez adopté pour l'ancienne procédure du sursis (24 février 1960, Secrétaire d'Etat à la reconstruction c/ sieur Boisméry, p. 149) et que vous avez étendue au cas où le jugement au principal, même frappé d'appel, rejette les conclusions d'annulation : section du 23 novembre 2001, E..., n°233104, au Rec. ; 24 octobre 2001, F..., B, n°233035.

III. Restent donc en litige les demandes de suspension dirigées contre la délibération du conseil municipal et l'arrêté de cessibilité.

Il ne nous paraît pas douteux que les requérants étaient recevables à présenter au juge des référés des demandes formées sur le fondement des articles L. 521-1, L. 554-11 et L. 554-12. Comme vous le savez, ces deux derniers renvoient aux règles définies par l'article L. 123-16 du code de l'environnement, s'agissant de demandes de suspension portant respectivement sur une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet d'aménagement entrepris par une collectivité publique et sur une décision d'aménagement soumise à une enquête publique préalable.

Et en vertu de l'article L. 123-16 du code de l'environnement, le juge des référés fait droit à la demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci sans être soumis à la condition d'urgence lorsque la décision a été prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête (al. 1), lorsque l'enquête publique environnementale n'a pas eu lieu (al. 2) ou en cas d'absence de mise à disposition du public de l'évaluation environnementale ou de l'étude d'impact (al. 3)

Il n'y a donc pas de raison d'étendre votre jurisprudence de section G... et H... du 28 février 2001 (n° 230112 230520, au Rec.) à ce cas de figure. Vous avez regardé comme irrecevables les conclusions présentées simultanément sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2, au motif qu'elles sont instruites, jugées et, le cas échéant, susceptibles de recours selon des règles différentes. Mais tel n'est pas le cas des dispositions qui sont ici mobilisées à l'appui de la demande de suspension : elles répondent à des règles d'instruction et de jugement identiques, et la décision du juge des référés est susceptible d'un recours devant le juge de cassation quel que soit le fondement retenu (pour les référés environnementaux : 21 novembre 2001, Syndicat départemental d'ordures ménagères de l'Aude et Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 233329, B). Mais surtout, les articles L. 554-11 et L. 554-12 instituent des règles particulières pour statuer sur la demande de suspension : ils ont donc vocation à être invoqués à l'appui du référé suspension.

Il faut donc considérer que le juge des référés a été saisi de moyens tirés de ces diverses dispositions tendant à la suspension des actes critiqués. Il conviendra en revanche de les examiner dans un ordre de priorité qui se déduit de leurs effets : viennent en premier les moyens de cassation visant les énonciations de l'ordonnance écartant l'application des dispositions des articles L. 554-11 et L. 554-12 qui ne subordonnent pas la suspension demandée à la condition de l'urgence.

IV. Nous pouvons en venir aux moyens dirigés contre la partie de l'ordonnance qui se prononce sur la demande de suspension de la délibération du conseil municipal du 14 décembre 2011.

Le juge des référés s'étant contenté de relever l'absence d'urgence, il lui est reproché de ne pas s'être prononcé sur la demande formée en application des articles L. 554-11 et L. 554-12.

Vient en amont une question qu'il vous appartient de soulever d'office tenant la recevabilité de la demande de suspension. La délibération critiquée, demandant au préfet de déclarer l'opération d'utilité publique, est regardée comme un acte préparatoire à la DUP (voyez notamment 15 mai 1981, I... et autres, 11548, au Rec.), non susceptible de recours en annulation. Dès lors, la demande de référé était elle-même irrecevable : voyez la décision Société Chazal du 23 février 2011 (339826, B) qui ne retient pas dans ce cas la solution du rejet de la demande de suspension adoptée en cas d'irrecevabilité pour d'autres motifs de la demande au fond (11 mai 2001, Commune de Loches, n° 231802, aux T. ; 1^{er} mars 2004, J..., n° 258505, aux T. ; 10 décembre 2004, Ministre de la défense c/ K..., n° 263072, aux T.). Vous pourrez substituer ce motif, qui est de pur droit, à celui retenu par le juge des référés, dont il justifie légalement, sur ce point, le dispositif (voyez Section, Etablissement public pour l'aménagement de la région de la Défense du 4 février 2000, n° 202981, au Rec.),

Avant de rejeter les conclusions du pourvoi dirigées contre la partie de l'ordonnance attaquée se prononçant sur la délibération du conseil municipal, vous devrez écarter le moyen d'irrégularité tiré de ce que pas le juge des référés n'a pas commis d'irrégularité en visant « que le tribunal a fait remarquer à l'avocat de l'un des requérants que les mentions figurant page 14 et 15 de son mémoire enregistré le 18 avril 2013 ne sont pas acceptables dans une procédure de référé ».

V. Viennent enfin les conclusions du pourvoi dirigées contre la partie de l'ordonnance se prononçant sur la demande de suspension de l'arrêté de cessibilité, contestée dans les réponses apportées par le juge des référés sur les trois fondements invoqués par les requérants.

Vous devrez donc en priorité écarter les moyens contestant l'application des articles L. 554-11 et L. 554-12 du code de justice administrative.

Il est soutenu que le juge des référés a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en écartant l'application de l'article L. 554-12 au motif que l'arrêté de cessibilité n'est pas au nombre des actes soumis à enquête publique. Pour mémoire, cet article est applicable aux décisions de suspension d'une décision d'aménagement soumise à une enquête publique préalable.

Vous ne pourrez voir d'erreur de droit sur ce point. L'enquête parcellaire préalable à l'arrêté de cessibilité est organisée selon les dispositions qui lui sont propres des articles R. 11-19 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle n'est pas assimilable à l'enquête publique environnementale régie par les dispositions des articles L. 123-1 à L. 123-16 du code de l'environnement. Vous avez déjà circonscrit l'application du référé de l'article L. 123-16 de ce code, auquel renvoie l'article L. 554-12 du code de justice administrative, aux décisions précédées d'une enquête publique soumises aux dispositions des articles L. 123-1 à L. 123-16 : voyez votre décision Société Carrières et Matériaux du 13 juillet 2007 (n° 298772, aux T.).

La position de droit prise par le juge ne donne par ailleurs pas prise à une dénaturation.

La même solution s'impose pour l'application de l'article L. 554-11, non pas du fait de ses dispositions propres qui concerne d'une façon générale les autorisations ou décisions d'approbation d'un projet d'aménagement entrepris par une collectivité publique, mais en raison du renvoi aux règles définies par l'article L. 123-16 du code de l'environnement, qui reposent sur l'existence d'une enquête publique ou d'une étude d'impact. Dès lors que l'arrêté de cessibilité n'est ni soumis à l'une ni précédé de l'autre, l'article L. 123-16 du code de l'environnement ne peut trouver à s'appliquer ni, par suite, l'article L. 554-11 : vous pourrez aisément substituer ce motif de pur droit à celui un peu plus contourné retenu par le juge des référés, ce qui rend inopérants les moyens de cassation soulevés à son encontre.

VI. Dès lors que les moyens tirés de l'application des règles particulières définies à l'article L. 123-6 sont écartés, vous pouvez vous intéresser à la partie de l'ordonnance qui statue sur l'urgence, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

Après avoir relevé « qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'arrêté de cessibilité attaqué ait été transmis au juge de l'expropriation » et en précisant « que les requérants n'établissant ni même n'alléguant que la commune de Vincennes aurait saisi ce juge ni que l'intervention de cette ordonnance serait imminente », le juge des référés a jugé que les requérants n'établissent pas, en l'état de l'instruction, que l'urgence justifie la suspension de l'exécution de l'arrêté.

Il est soutenu que le juge des référés a ainsi commis une erreur de droit.

VI. Vous jugez habituellement que l'urgence n'est pas établie au stade de la déclaration d'utilité publique, du fait au moins de la seule intervention de cet acte : voyez la décision du juge des référés du Conseil d'Etat du 26 décembre 2002, Association de protection des intérêts de Cazaubon-Barbotan, n° 252332, inédite ou plus récemment JRCE, 24 février 2006, association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon, n° 289394, B. Cette solution s'explique aisément au vu du cadre temporel de l'expropriation : l'article L. 11-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que la décision du préfet précise le délai, qui ne peut être supérieur à cinq ans porté à 10 ans pour certaines opérations, pendant lequel l'expropriation devra être réalisée.

La procédure accélère cependant avec l'intervention de l'arrêté de cessibilité : le préfet dispose alors de six mois pour saisir le juge de l'expropriation pour effet de rendre possible la saisine du juge de l'expropriation, faute de quoi l'arrêté de cessibilité devient caduc (cf. le 6° de l'article R. 12-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique). Puis dans un délai de quinze jours, le juge saisi prononce, par ordonnance, l'expropriation des immeubles ou des droits réels déclarés cessibles, l'ordonnance emportant l'extinction immédiate des droits des anciens propriétaires en vertu de l'article L. 12-2 du même code. L'entrée en possession est ensuite subordonnée à la notification de l'ordonnance à l'exproprié (article R. 12-5 du code) et au versement des indemnités d'expropriation, le cas échéant après une nouvelle intervention du juge de l'expropriation pour la fixation de celles-ci (cf. article L. 12-1 du code).

Vous avez jugé, par votre décision du 21 novembre 2011, Ministre de l'intérieur et Communauté de communes Lamballe Communauté (n° 345492 et 345466, C), que le juge des référés commet une erreur de droit en justifiant l'urgence à suspendre l'arrêté de DUP par la circonstance que l'ordonnance d'expropriation ne soit pas devenue définitive et par celle que la prise de possession du bien soit encore en cours¹.

Finalement, au stade de la DUP, il est trop tôt pour se prévaloir de l'urgence du seul fait de l'intervention de cet acte et, au stade de l'ordonnance de l'expropriation, il est trop tard pour se prévaloir de l'urgence alors qu'existe encore, à ce stade, une possibilité d'obtenir l'annulation de cet acte (cf. l'article L. 12-5 du code) voire, si elle est possible, la restitution des propriétés (article R. 12-5-4).

VII. Vous est donc soumise l'appréciation de l'urgence dans la période intermédiaire ouverte par l'intervention de l'arrêté de cessibilité.

Il y a de fortes raisons de penser que l'exproprié justifie pendant cette période de l'urgence à suspendre l'exécution de l'arrêté de cessibilité en ne se prévalant que de sa seule intervention.

1. Tout d'abord, l'arrêté de cessibilité manifeste une accélération de la procédure d'expropriation. Son horizon est de plusieurs années au stade de la DUP, il passe à quelques mois au stade de l'arrêté de cessibilité, et quand le juge de l'ordonnance est saisi à quelques semaines jusqu'à l'échéance de l'intervention de l'ordonnance d'expropriation dont nous avons vu qu'elle referme sauf circonstances particulières la période de l'urgence. Or cet ordre de grandeur correspond à celui dans lequel le juge des référés est généralement en mesure de rendre sa décision sur le fondement de l'article L. 521-1.

2. Les textes ont par ailleurs été modifiés pour donner une portée utile au référé prononcé pendant cette période : en vertu de l'article R. 12-2-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, créé par un décret du 13 mai 2005², le préfet doit, dès qu'il a reçu notification de la suspension de l'arrêté de cessibilité dans le cadre d'une procédure de référé, en informer le juge de l'expropriation qui surseoit au prononcé de l'ordonnance d'expropriation dans l'attente de la décision de la juridiction administrative sur le fond de la demande. Les procédures des juges administratifs et judiciaires ont donc été coordonnées pour donner tout leur effet à la suspension prononcée par le juge des référés. Cette innovation n'est pas sans influence sur l'appréciation de l'urgence, dès lors qu'il est garanti que la suspension par le juge administrative interrompt la procédure.

3. Vient enfin une considération pratique : la procédure est entièrement entre la main des autorités publiques entre le moment où le propriétaire exproprié reçoit notification de l'arrêté de cessibilité et celui où il reçoit notification de l'ordonnance d'expropriation. La saisine du juge par le préfet n'est pas portée à sa connaissance et l'ordonnance est prononcée au vu des pièces transmises par le préfet, sans procédure contradictoire. Le propriétaire ne dispose donc d'aucun

¹ Dès lors qu'une éventuelle suspension, lorsqu'elle intervient après le prononcé de l'ordonnance d'expropriation, est sans incidence sur le transfert de propriété effectué, qui est prononcé du seul fait de l'intervention de cette ordonnance et à la date de celle-ci, et sur la possibilité de prise de possession par l'expropriant des biens expropriés

² Décret n°2005-467 du 13 mai 2005 portant modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

élément d'information lui permettant d'apprécier de façon plus fine la date à laquelle l'expropriation va intervenir.

VIII. C'est la raison pour laquelle il ne nous paraît pas possible d'exiger de lui qu'il établisse que le préfet aurait saisi le juge de l'expropriation. Il ne dispose par d'élément à cette fin. Quant à exiger qu'il l'allègue, ce serait purement formel, sauf à exiger de tout exproprié qu'il se prévale à titre mécanique et en réalité fantaisiste que la saisine a eu lieu. Il ne nous paraît pas non plus possible d'exiger de lui, comme l'a également fait le juge des référés, d'établir que l'intervention de l'ordonnance d'expropriation serait imminente car l'exproprié est juridiquement placé dans une situation où cette imminence est permanente. De son point de vue, et faute d'information sur la procédure, l'ordonnance d'expropriation peut intervenir à tout instant.

Il nous paraît donc que vous pourrez certainement censurer l'erreur de droit qu'a commis le juge des référés en se bornant à relever que le requérant n'a pas fait valoir devant lui ces éléments d'information, ce qui revient à exiger qu'il apporte au juge des informations qu'il ne possède pas et qu'il n'est normalement pas en situation de recueillir.

IX. Faut-il aller plus loin en considérant que l'intervention des arrêtés de cessibilité crée par elle-même une situation d'urgence du point de vue du propriétaire exproprié, ce qui correspond à une situation dans laquelle vous reconnaissez que l'intervention de l'acte crée une présomption d'urgence. C'est ce que nous vous proposons de retenir.

Nous connaissons votre réticence à étendre le champ de cette théorie, et nous la comprenons parfaitement : l'appréciation de l'urgence doit demeurer concrète, et s'appuyer sur l'argumentation au cas par cas des requérants. Mais il faut bien admettre que l'on ne voit pas très bien ce que le propriétaire devrait faire valoir de plus, face à un processus conduisant à la privation imminente de son bien, ce qui représente en soi un événement portant atteinte de manière grave à sa situation et même à ses droits.

Notons que l'administration peut pour sa part faire valoir devant le juge des référés, soit que l'urgence du point de vue du propriétaire n'est pas établie en apportant des éléments sur le calendrier de l'expropriation ou sur la renonciation à y procéder, soit qu'il existe des éléments de nature à établir l'urgence à exécuter l'arrêté de cessibilité. Il appartiendra alors au juge des référés d'apprécier globalement l'urgence au vu de ces considérations.

Vous pourrez finalement annuler l'ordonnance en tant qu'elle rejette la demande de suspension de l'arrêté de cessibilité du 22 janvier 2013 présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

X. Vous pourrez régler l'affaire en référé.

On peut hésiter à admettre que la condition d'urgence est satisfaite car l'annulation de la DUP paralyse les effets de l'arrêté de cessibilité. A l'inverse, on, peut estimer qu'il est d'autant plus urgent de prémunir les requérants de tout effet qu'il pourrait produire. C'est pourquoi nous vous proposons de juger que l'urgence est en l'espèce établie. Le doute est par ailleurs plus que

sérieux sur la légalité de l'arrêté de cessibilité, au vu du moyen tiré par la voie de l'exception de l'illégalité de la DUP. Vous pourrez donc suspendre l'exécution de cet arrêté.

Vous pourrez mettre à la charge de L'Etat le versement à M. A...D..., à M. C...D...et à Mme B...D...la somme de 1.000 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Et vous pourrez rejeter le surplus des conclusions du pourvoi.

Tel est le sens de nos conclusions.