

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

1. Cette affaire vous permettra de compléter votre jurisprudence sur la désignation des immeubles déclarés cessibles par un arrêté de cessibilité.

La commune de Baillargues, dans le département de l'Hérault, a décidé d'aménager un plan d'eau artificiel, à l'entrée de son territoire, afin de créer un espace de loisirs et de sports, le plan d'eau servant également de bassin d'écrêtement des crues. Par un arrêté du 29 octobre 2012, le préfet de l'Hérault a déclaré l'opération d'utilité publique et un certain nombre de parcelles cessibles. Après enquête parcellaire complémentaire, un deuxième arrêté de cessibilité a été édicté le 11 septembre 2013. Ce projet a donné lieu à un grand nombre de recours. Par votre décision du 19 juillet 2017, vous avez admis partiellement un pourvoi émanant de trois propriétaires expropriés et dirigé contre un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 7 novembre 2016. Ne reste en litige que la partie de l'arrêt qui a rejeté leurs conclusions contre l'arrêté de cessibilité du 11 septembre 2013.

L'arrêté est notamment critiqué en tant qu'il déclare partiellement cessibles les parcelles AL27 et AL28. Les requérants soutiennent que l'arrêté aurait dû désigner plus précisément les parties de parcelles déclarées cessibles, après avoir établi un document d'arpentage de la division pour dessiner l'emprise de ce qui pourrait être exproprié.

Il est exact qu'à la lecture de l'arrêté il est impossible de savoir exactement ce qui est exproprié pour deux des trois parcelles en cause. A l'arrêté est annexé, comme c'est généralement le cas, un « état parcellaire », qui désigne précisément les parcelles cessibles par leur section et leur numéro au cadastre, indique les propriétaires, mentionne leur surface totale et leur surface cessible. Pour la première parcelle, AL4, ces deux chiffres sont identiques et il n'y a donc aucun doute sur ce qui doit être exproprié, à savoir la parcelle existante dans son intégralité, telle que décrite au cadastre. Pour les deux autres parcelles, en revanche, AL27 et AL28, la surface à exproprier est égale environ à la moitié de la parcelle, mais nul plan n'indiquait de quelle moitié il s'agissait. Les parcelles sont de formes irrégulières et il y a mille façon de les diviser en deux...

Lors de l'enquête parcellaire, le plan parcellaire du dossier d'enquête (art. R. 131-3 de l'actuel code de l'expropriation pour cause d'utilité publique), montrait que les parcelles seraient divisées environ à mi-hauteur par la limite sud ouest du projet de la commune, leur partie nord devant être acquise par la commune. Cette limite était légèrement courbe. Ce plan ne comporte pas de cote ou d'indication plus précise. Il ne lie pas l'arrêté de cessibilité puisque l'enquête parcellaire doit justement conduire à déterminer quelles parcelles inclure, mais rien n'interdit de s'appuyer dessus s'il est en tout point confirmé à l'issue de l'enquête. Les requérants soulignent que l'arrêté de cessibilité ne renvoie pas à ce plan, et que celui-ci était d'autant moins précis pour déterminer ce qui était exproprié que le plan du même projet durant l'enquête publique précédente, ayant

porté notamment sur l'utilité publique, présentait la division des parcelles comme se faisant selon un trait droit et non courbe.

Indépendamment du débat sur la différence entre la division présentée par le plan de l'enquête parcellaire et par le plan de l'enquête sur l'utilité publique, il nous semble que la cour a commis une double erreur de droit en admettant qu'un arrêté de cessibilité déclare cessible une partie de parcelle dans des conditions aussi imprécises.

2. Les textes exigent que l'arrêté de cessibilité désigne de façon précise les biens qui vont être expropriés. L'article R. 11-28 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique alors en vigueur, devenu articles R. 132-2 et 3, exige que l'arrêté comprenne deux éléments : d'une part, la désignation des propriétés déclarées cessibles, qui soit se faire conformément à l'article 7 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière ; d'autre part, l'identité des propriétaires de ces immeubles, qui n'est pas en cause ici.

En faisant référence à l'article 7 du décret de 1955, le décret exige que la précision de l'arrêté de cessibilité soit la même que celle d'un acte ou d'une décision judiciaire modifiant un immeuble qui doit faire l'objet d'une mesure de publicité foncière. L'article 7 prévoit qu'il convient pour chaque bien immeuble d'indiquer « *la nature, la situation, la contenance et la désignation cadastrale (section, numéro du plan et lieu-dit)* ». Votre jurisprudence a depuis longtemps relativisé l'exigence tenant à ce que ces quatre éléments soient systématiquement indiqués pour chaque parcelle. Votre décision de Section *Dame G...* du 1er avril 1977 (n° 02445, *Dame G...*, p. 175, concl. Galabert) a jugé qu'une omission relative à la nature de la parcelle n'entachait pas l'arrêté d'irrégularité dès lors que les autres indications permettaient facilement de la retrouver. Vous l'avez confirmé en jugeant légal un arrêté n'indiquant pas que la parcelle déclarée cessible contenait un terrain nu et des constructions, les autres indications permettant d'identifier le bien et donc de connaître sa description (CE, 2 mars 1979 n° 02342, *Consorts S...*, aux tables sur un autre point). Vous jugez que, s'agissant des biens déclarés cessibles, l'indication des références cadastrales et des surfaces dans l'arrêté est en principe suffisante car elle « *permet aux propriétaires desdites parcelles de les identifier* » (CE, 8 juin 1988 n° 67428, *Ville d'Amiens c./ M. C...*, T.). Tel est en effet le critère et la limite de votre souplesse : le propriétaire doit pouvoir identifier à la lecture de l'arrêté de cessibilité, ou des documents qui y sont joints et annexés, de quoi il s'expose à être exproprié. Vous jugez donc illégal un arrêté dont l'état parcellaire annexé ne permet pas de faire « *apparaître la consistance exacte et précise de l'ensemble des propriétés* » visées (CE, 17 janvier 1990 n° 64478, *Commissaire de la République du Jura c/ M. D...*, inédite). Certaines décisions inédites ont été loin dans cette souplesse : une décision du 23 septembre 1988 a ainsi admis un arrêté de cessibilité n'indiquant pas les références cadastrales d'une des parcelles cessibles dans le cas très particulier où un bornage avait été réalisé et où la description faite dans l'arrêté « *ne laissait aucun doute sur l'identification de la parcelle expropriée* » (CE, *Consorts A...*, n° 63538, inédit).

En outre, il faut que le propriétaire, à qui est notifié l'arrêté de cessibilité, puisse identifier les parcelles cessibles à la seule lecture des documents qu'il reçoit : vous venez de juger qu'un arrêté ne pouvait se contenter de désigner les immeubles cessibles en renvoyant à l'état parcellaire utilisé durant l'enquête parcellaire sans le joindre (CE, 13 juin 2018, *Min int. c/ M. T...*, n° 409635, inédit).

Au regard de ces exigences générales, il nous semble d'ores et déjà que le moyen de cassation est fondé et que l'arrêté de cessibilité attaqué est illégal, puisque la simple indication de la surface cessible et de la surface totale de chacune des parcelles ne permet nullement de savoir ce qui va être exproprié. Aucun plan n'est annexé à l'arrêté pour connaître le dessin de la partie cessible, et il n'y a même pas de renvoi vers le plan de l'enquête parcellaire ou un autre document.

3. Mais vous pourrez aller plus loin en précisant, comme vous y invite le pourvoi, la façon dont il faut procéder lorsque, comme ici, le préfet déclare cessibles des portions de parcelles. Il est en effet soutenu que le dessin utilisé lors de l'enquête parcellaire ne saurait suffire et qu'il est nécessaire dans ce cas de réaliser un document d'arpentage.

Le principe posé par l'article R. 11-28 du code est simple : l'arrêté de cessibilité doit désigner le bien immeuble qui va être exproprié avec la même précision que celle exigée d'un acte de vente de cette partie de la parcelle, ou tout autre acte sujet à publicité foncière. Or l'article 7 du décret du 4 janvier 1955 sur la publicité foncière règle précisément cette question en prévoyant que, dès lors qu'il y a « *division de la propriété du sol entraînant changement de limite, l'acte (...) doit désigner l'immeuble tel qu'il existait avant la division et chacun des nouveaux immeubles résultant de cette division* ». Il n'est fait exception à cette règle que pour les lotissements et les communes ne disposant pas de cadastre rénové. Cette dernière précision nous semble n'avoir conservé qu'un intérêt historique : elle réservait le cas des cadastres napoléoniens, gouvernés par le principe de l'immutabilité qui empêchait d'y intégrer une division de parcelle. La rénovation générale des cadastres a été ordonnée par la loi du 16 avril 1930.

L'article 7 du décret du 4 janvier 1955 impose donc de désigner les immeubles issus de la division. Pour pouvoir désigner ces nouveaux immeubles, il faut d'abord leur avoir donné un nom. Le dernier alinéa de l'article prévoit que, dans la plupart des cas, « *la désignation est faite conformément à un extrait cadastral (...) et, en cas de changement de limite, d'après les documents d'arpentage établis spécialement en vue de la conservation du cadastre.* » L'article 25 du décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la conservation du cadastre prévoit en effet que tout changement de limite de propriété « *doit être constaté par un document d'arpentage (...) qui est soumis au service du cadastre, préalablement à la rédaction de l'acte réalisant le changement de limite, pour vérification et numérotage des nouveaux îlots de propriété.* »

Autrement dit, il résulte clairement de la combinaison de ces textes que, préalablement, à l'arrêté de cessibilité, lorsqu'il apparaît qu'il va falloir exproprier une partie seulement d'une parcelle, il est nécessaire de procéder à un document d'arpentage dessinant précisément le découpage de la parcelle. On en profite d'ailleurs généralement pour borner la nouvelle division. Ce document d'arpentage permettra de modifier le cadastre et de numéroter les nouveaux immeubles (ce qui permet l'actualisation des impôts fonciers). Ces numéros permettent ensuite de désigner précisément les immeubles cessibles, parties des anciennes parcelles désormais divisées, dans l'arrêté de cessibilité.

4. En défense, il est soutenu que votre jurisprudence admettrait que l'état d'arpentage soit réalisé après l'arrêté de cessibilité. Cela ne nous semble pas être le cas : si plusieurs décisions ont fait preuve de souplesse dans la désignation des immeubles et jugé qu'il n'était pas nécessaire de réaliser des documents d'arpentage, c'était dans des cas où l'on expropriait des parcelles entières, qui existaient déjà, ainsi qu'on le comprend des motifs de la décision ou des conclusions du commissaire du gouvernement (CE, section, 1^{er} avril 1977, Dame G..., n° 2445, Rec. ; CE, 2 mars 1979, consorts S..., n° 2342, T. ; CE, 8 juin 1988, Ville d'Amiens, n° 67428 e.a., T ; CE, 10 nov. 1999, *Consorts M...*, n° 162536, inédit). L'arpentage n'est alors pas nécessaire à l'arrêté de cessibilité même s'il pourra s'avérer ultérieurement indispensable en pratique, lorsque l'on ne sait pas où passe physiquement la limite entre les parcelles, en l'absence de bornage, de clôture ou de frontière naturelle. Certaines de ces décisions concernent par ailleurs la question de la nécessité d'établir un document d'arpentage pour le dossier d'enquête parcellaire (CE, 13 février 2013, M. B... e.a., n° 343164) : à ce stade, les limites des propriétés à déclarer cessibles ne sont pas encore fixées et il est donc inutile de procéder à des arpentages précis et coûteux si ce n'est pas nécessaire pour comprendre ce qu'il est envisagé d'exproprier.

Nous n'avons trouvé qu'une décision inédite de 1982 qui est ambiguë puisqu'elle juge inutile la réalisation d'un document d'arpentage au motif que l'identification des « parcelles déclarées cessibles » ne faisait aucun doute grâce à la référence aux mentions cadastrales, tout en admettant qu'il est possible que l'expropriation de certains des requérants entraîne ensuite une division de parcelle. Votre décision du 27 octobre 2000, *M. R...*, est en sens inverse (CE, n° 172070, inédit) : elle juge que lorsque l'opération concerne une partie du terrain, le code de l'expropriation prévoit des opérations d'arpentage, mais précise que le procès-verbal d'arpentage n'a pas à être joint à l'arrêté de cessibilité, ce qui serait excessivement formel.

5. Il nous semble donc qu'en exigeant que l'arpentage soit préalable à l'arrêté de cessibilité et permette de désigner les parties de parcelles cessibles, vous appliquerez les textes et ne remettrez pas en cause une jurisprudence contraire. Si vous nous suivez, quelles conséquences devrez-vous tirer d'une irrégularité ? Selon nous elle entache d'illégalité l'arrêté de cessibilité, qui ne permet pas aux propriétaires d'identifier clairement les biens cessibles. Or il s'agit d'une procédure d'expropriation, qui porte l'atteinte la plus forte possible au droit de propriété.

La présente affaire montre qu'il n'est pas non plus dans l'intérêt des collectivités publiques de se dispenser d'arpenter les parcelles qu'elles veulent partiellement exproprier. En l'espèce, le commissaire enquêteur de l'enquête parcellaire avait insisté sur la nécessité de procéder à l'arpentage, en raison de la situation conflictuelle existante et la prise de possession a donné lieu à des difficultés et à des procédures répétées devant le juge judiciaire, et même devant le juge administratif puisque certaines parcelles ont été jugées déjà intégrées au domaine public de la commune.

Il est d'autant plus nécessaire que l'arpentage ait lieu avant l'arrêté de cessibilité que le juge de l'expropriation estime ne plus avoir ensuite à discuter de la consistance des biens expropriés : il exproprie ce qui est désigné par l'arrêté de cessibilité (Cass., 3^e civ., 26 avril 1978, n° 77-70.146, Bull. civ. III n° 161) ; le juge de l'indemnité est de même incompetent pour préciser les limites des biens expropriés (Cass., 3^e civ., 25 juin 1965, Bull.civ. III, n° 91 ; 6 mai 1998, n° 96-18.584).

Nous pensons donc que le juge administratif doit en principe annuler un arrêté déclarant partiellement cessibles des parcelles et qui, faute d'arpentage préalable, les désigne de façon insuffisamment précise. Il ne pourrait en aller autrement que lorsque certaines caractéristiques physiques du terrain, mentionnées dans l'arrêté, permettraient sans doute possible de connaître la division de la parcelle. Nous pensons, par exemple, à une parcelle traversée par un ruisseau dont une seule des rives serait déclarée cessible.

6. Rien de tel ici et, si vous nous suivez, vous serez donc conduits à annuler l'arrêt attaqué et, réglant l'affaire au fond, l'arrêté de cessibilité du 11 septembre 2013. **PCM motifs nous concluons donc :**

- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 7 novembre 2016 et en tant qu'il rejette les conclusions des requérants tendant à l'annulation de l'arrêté de cessibilité du 11 septembre 2013 déclarant cessibles les parcelles AL 27 et 28 ;

- réglant l'affaire au fond, à l'annulation dans cette mesure du jugement du tribunal administratif de Montpellier du 5 mai 2015 et de l'arrêté du 11 septembre 2013 en tant qu'il déclare cessibles ces parcelles AL27 et 28 ;

- à ce que la commune de Baillargues verse aux requérants une somme de 4000 euros en remboursement de leur frais (art. L.7621-1 du CJA) et au rejet de l'ensemble du surplus des conclusions des requérants et défendeurs.