

N° 458930

Etablissement public d'aménagement de Paris-Saclay

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 4 janvier 2023

Décision du 25 janvier 2023

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

La présente affaire soulève une question inédite devant vous de régularité de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

1. Elle se pose à propos de l'une des opérations d'aménagement du plateau de Saclay confiées à l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay (EPAPS), en l'occurrence la ZAC du quartier de l'école Polytechnique, créée par arrêté préfectoral du 12 avril 2012 et qui a donné lieu à une DUP le 24 mars 2014. Pour la réalisation du projet dans la commune de Palaiseau, l'aménageur a poursuivi l'expropriation de terrains appartenant conjointement aux sociétés Finamur et Nord Europe Lease, et qu'elles donnaient en crédit-bail à la SCI SL Saclay Lab. La séquence qui s'en est suivie est toutefois plus complexe qu'à l'ordinaire.

Après une première enquête parcellaire conduite en février 2016, la préfète de l'Essonne a déclaré cessibles, par un arrêté du 22 septembre 2016, une parcelle détenue par ces propriétaires (cadastrée H99) et une fraction d'une autre (H101, appelée dès lors à être divisée en H346, non expropriée, et H347, expropriée). Mais faisant le constat que les mentions de l'état parcellaire annexé à cet arrêté étaient incomplètes, la préfète l'a abrogé et a déclaré cessibles à nouveau les mêmes parcelles, par un arrêté du 21 février 2017. Entretemps, il était en outre apparu que le programme d'aménagement rendait nécessaire la réalisation d'une voie de circulation sur une bande de terrain complémentaire, à prendre sur la parcelle H346 non expropriée. Une seconde enquête parcellaire était en cours en février 2017, portant sur cette seule bande de terrain, et le 4 septembre 2017, a été pris un arrêté déclarant cessible cette seule bande, devenue la parcelle H348 par division de la H346.

L'ensemble des arrêtés de cessibilité a été contesté par les sociétés crédit-bailleuses et preneuse des terrains, devant le TA de Versailles qui a annulé celui du 22 septembre 2016, celui du 21 février 2017 sauf en tant qu'il abroge le précédent, et celui du 4 septembre 2017. Les appels formés par l'Etat et l'EPAPS ont été rejetés par la CAA de Versailles, et l'EPAPS seul se pourvoit en cassation. Son appel ne contestait que l'annulation des arrêtés du 21 février et du 4 septembre 2017, le litige en cassation se limite donc également à ce champ ; l'annulation de l'arrêté de 2016 est, quant à elle, définitive.

2. Le premier moyen du pourvoi ne saurait vous retenir. Il est tiré de ce que l'arrêt méconnaît l'obligation d'indiquer l'identité des juges qui l'ont rendu, dès lors qu'il mentionne à deux endroits, comme rapporteure, *Mme Orio*, et à un autre, le « *rapporteur M. Orio* ». Mais il n'y avait à cette date à la cour de Versailles qu'une seule personne portant ce nom, en l'occurrence une magistrate, de sorte que cette simple erreur de plume ne pouvait faire naître d'ambiguïté.

3. Il en ira tout autrement du second moyen, d'erreur de droit. Il conteste une position de principe prise par les juges du fond et qui se résume comme suit. L'article L. 132-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP) se borne à disposer que « *l'autorité compétente déclare cessibles les parcelles ou les droits réels immobiliers dont l'expropriation est nécessaire à la réalisation de l'opération d'utilité publique. Elle en établit la liste, si celle-ci ne résulte pas de la déclaration d'utilité publique* ». Mais selon l'arrêt attaqué, ces dispositions « *doivent s'entendre comme imposant à l'autorité administrative de faire figurer dans un même arrêté de cessibilité l'ensemble des parcelles appartenant à un même propriétaire, dont l'expropriation est poursuivie* ».

En l'espèce, on l'a vu, un arrêté de cessibilité concernant certaines parcelles appartenant aux sociétés requérantes en première instance a été pris en février 2017 – par commodité, pour la suite, nous l'appellerons « le premier » même s'il a eu un prédécesseur – alors qu'il apparaissait déjà nécessaire à l'aménageur d'exproprier une autre parcelle leur appartenant aussi, expropriation qui a fait l'objet de l'arrêté distinct de septembre 2017 – le « second ». Cela pouvait ouvrir, et a ouvert effectivement, un débat d'espèce : dans ces conditions, quand le premier arrêté a été pris, pouvait-il encore régulièrement se fonder sur l'enquête parcellaire correspondante, ou bien avait-on affaire à un fait nouveau modifiant le cadre d'appréciation de manière telle que cette enquête en devenait caduque ?

Le raisonnement que nous avons cité, toutefois, conduit les juges du fond à une solution plus radicale : en toute hypothèse, l'autorité administrative qui veut étendre le périmètre à exproprier à d'autres parcelles appartenant au même propriétaire doit refaire une enquête parcellaire, portant non pas sur la seule dernière parcelle à exproprier mais sur toutes les parcelles concernées qui lui appartiennent, et prendre un unique arrêté où elles figurent toutes. Dès lors, en l'espèce, le second arrêté où n'apparaît que la parcelle supplémentaire est nécessairement illégal, et le premier l'est du seul fait qu'il ne porte que sur une partie des parcelles alors qu'on savait déjà qu'il faudrait en inclure une autre.

Cette interprétation de l'article L. 132-1 du CECUP reprend les termes d'un arrêt de la CAA de Bordeaux du 28 juin 2019 (n° 17BX02947, C+), le seul autre à notre connaissance à l'avoir formulée, et qui n'a quant à lui pas donné lieu à pourvoi. Elle a suscité plusieurs commentaires de doctrine¹. L'établissement requérant lui reproche d'ajouter une prescription qui ne figure nulle part dans la loi ou le règlement : dans la configuration en débat, soutient-il,

¹ Notamment du professeur René Hostiou à la RDI 2022, p. 84, et de la rapporteure publique de la CAA à l'AJDA 2022, p. 95.

rien au contraire n'interdit de prendre un nouvel arrêté qui ne porte que sur les parcelles supplémentaires à exproprier.

4.1. Départager les deux lectures suppose de d'abord répondre à une question qui intervient en amont du raisonnement litigieux : est-il seulement possible de procéder par plusieurs arrêtés successifs pour déclarer cessibles des parcelles nécessaires à la réalisation d'un même projet déclaré d'utilité publique ?

La pratique semble en tout cas courante et plusieurs arrêts de CAA récents la jugent expressément légale – y compris d'ailleurs celui du 28 juin 2019 de la CAA Bordeaux que nous venons de mentionner². Et ils nous paraissent conformes à l'orientation qui se dégage de votre jurisprudence. Celle-ci ne se traduit toutefois en « considérant de principe » que dans des décisions assez anciennes, inédites ou non fichées sur ce point, dont aucune n'est tout à fait topique ; celle que vous rendrez ici permettra de la confirmer et de la formaliser davantage.

4.2. Ainsi, vous admettez que l'étendue des acquisitions nécessaires puisse se voir précisée à mesure que l'est le projet d'aménagement. Cela implique au moins la possibilité de mener plusieurs campagnes d'acquisition, et donc qu'au stade de la DUP, l'estimation sommaire des dépenses tienne compte de la valeur de l'ensemble des immeubles susceptibles d'être expropriés « *même si cette opération doit donner lieu à plusieurs arrêtés de cessibilité successifs* » (6 décembre 1972, *Epx D... ea*, n° 81452 ea, B).

Dans une décision du 23 décembre 1988, *Epx. T...*, n° 69011, C, vous avez en revanche jugé que « *si l'administration n'est pas tenue de déclarer cessibles tous les terrains visés par l'acte déclaratif d'utilité publique dès lors que l'acquisition de certains de ces terrains n'apparaît pas nécessaire à la réalisation du projet d'utilité publique, elle doit faire figurer dans l'arrêté de cessibilité tous ceux de ces terrains dont elle entend poursuivre l'acquisition* ». Mais nous n'y lisons pas de remise en cause de la précédente : ce qui était censuré dans cette espèce, c'est l'absence de mention dans l'arrêté d'un terrain dont l'expropriation était envisagée au titre du *même* état du projet d'aménagement que les parcelles qui y figuraient, et avait été discutée lors de la *même* enquête parcellaire.

On voit la différence avec l'hypothèse d'une nécessité d'élargir le périmètre des acquisitions qui se révélerait *ultérieurement* et qui donnerait lieu à une enquête *complémentaire*. Une telle configuration est apparue par la suite dans d'autres affaires et ne vous a jamais arrêtés, sans que vous éprouviez le besoin d'en refaire la théorie (voir 2 décembre 1991, *Assoc. Gentil Bernard et M. S...*, n° 82109, C ; 6 février 2006, *Sté d'équipement de l'Auvergne*, n° 263398, C ; 9 juillet 2018, *M. P C... ea*, n° 406696, B sur un autre point).

4.3. Ce qui ressort finalement, c'est un juste équilibre à ménager entre deux préoccupations. D'une part, celle du pragmatisme : l'autorité administrative peut se rendre compte, en cours d'opération, qu'une modification du périmètre d'expropriation est finalement nécessaire, et

² Voir aussi : CAA de Lyon, 28 avril 2014, n° 15LY01826 ; CAA de Marseille, 28 mai 2018, n° 16MA03632 ; CAA de Paris, 10 juillet 2018, n° 17PA02112 et 3 février 2022, n° 20PA03386.

l'empêcher de prendre un arrêté complémentaire reviendrait à lui imposer une nouvelle DUP. D'autre part, celle des garanties dont doit rester entourée une procédure fortement attentatoire au droit de propriété, l'une étant que la nécessité d'exproprier chaque immeuble soit appréciée loyalement en tenant compte de tous les éléments disponibles sur l'état du projet, son périmètre et les autres immeubles susceptibles d'être concernés – une garantie qui ne serait pas respectée en cas de « saucissonnage » abusif de ce périmètre.

Nous vous proposons dans cet esprit de confirmer la ligne dessinée depuis votre décision de 1972, et les récents arrêts des cours dans le même sens, en relevant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que l'ensemble des immeubles à exproprier pour la réalisation d'un projet déclaré d'utilité publique fasse l'objet d'un unique arrêté de cessibilité, et en en déduisant que des arrêtés de cessibilité peuvent être pris successivement si l'expropriation de nouvelles parcelles se révèle nécessaire pour la réalisation de l'opération déclarée d'utilité publique. Cette condition réserve les cas où l'opération se verrait fractionnée en l'absence d'un tel constat, notamment le cas extrême où des terrains soumis à une même enquête parcellaire se verraient ensuite déclarés cessibles dans des arrêtés différents, ce que les cours censurent dans la continuité de votre décision *Epx. T...* (voir notamment CAA de Nancy, 7 novembre 2006, n° 05NC00240).

5. Reste à trancher la question soulevée en propre par l'arrêt attaqué, mais il nous semble que le détour que nous vous avons fait emprunter par une question plus générale en clarifie les termes. Il s'agit en effet de déterminer si la solution que nous venons d'énoncer vaut quel que soit le propriétaire des parcelles concernées par l'extension de périmètre, ou s'il faut y faire exception quand il s'agit du propriétaire d'une parcelle déjà mentionnée dans un précédent arrêté. Donc, si dans cette configuration particulière, les enjeux d'équilibre entre pragmatisme et garanties se présentent différemment. Et tels que nous les avons analysés, cela ne nous semble pas être le cas.

5.1. Certes, on peut craindre que le propriétaire dont les biens font l'objet d'enquêtes distinctes soit moins bien mis à même de faire valoir des observations pertinentes sur la nécessité de l'expropriation de chaque parcelle au regard de l'économie d'ensemble du projet, en particulier si le choix des nouvelles parcelles rétroagit sur la question du bien-fondé des premières expropriations. Mais c'est vrai tout autant pour un propriétaire déjà exproprié et qui n'a *pas* de parcelles concernées par la nouvelle enquête : il ne peut pas davantage rouvrir la discussion dans ce cadre. Dès lors que l'on admet la possibilité d'arrêtés successifs et qu'il s'agit là d'un inconvénient qui lui est inhérent, pourquoi mieux traiter un cas que l'autre ?

5.2. Nous ne voyons donc pas quelles « *garanties attachées au droit de propriété* », pour reprendre les termes de l'arrêt attaqué, s'imposeraient de manière particulière dans la configuration en cause. Et nous ne voyons pas non plus en quoi jouerait une autre considération qu'il a retenue, la « *nécessité de prémunir un propriétaire contre une transmission tardive du dossier au juge de l'expropriation au regard des dispositions de l'article R. 221-1* » du CECUP. Ce dernier que le dossier adressé au juge de l'expropriation doit comporter un arrêté de cessibilité de moins de six mois, ce dont vous avez déduit qu'à défaut de transmission dans ce délai, l'arrêté de cessibilité devient caduc (15 avril 1988, *Cne*

de Chécy, n° 65491, B). Mais la garantie est tout autant respectée en cas d'arrêtés successifs, pourvu que chacun soit transmis en temps utile.

5.3. En revanche, nous voyons fort bien quels inconvénients la solution de l'arrêt attaqué peut présenter en termes de bon déroulement de la procédure et de sécurité juridique des décisions, tant de l'autorité administrative que du juge de l'expropriation. Elle implique que pourraient être pris deux arrêtés successifs mais où figurerait la *même* parcelle – parce qu'il aurait fallu l'intégrer dans la nouvelle enquête et dans le second arrêté concernant l'ensemble des parcelles à exproprier appartenant à son propriétaire. Or il n'arrivera pas toujours que les deux arrêtés soient contestés ensemble comme ici, ou qu'ils aient le même sort contentieux. Si finalement l'un est annulé et pas l'autre, qu'en sera-t-il de la légalité de la déclaration de cessibilité pour cette parcelle, et par suite de l'autorité de la décision qui en aura prononcé le transfert de propriété ?

Nous estimons donc qu'il n'y a pas de raison décisive pour faire l'exception pratiquée ici par la cour, et de solides raisons de ne pas la faire. Aussi vous proposons-nous d'ajouter qu'au regard de la solution déjà énoncée, la circonstance que des parcelles faisant l'objet d'arrêtés successifs appartiennent à un même propriétaire est sans incidence.

Si vous nous suivez, vous accueillerez donc le moyen d'erreur de droit et annulerez, pour ce motif, l'arrêt de la CAA de Versailles dans la mesure où il est contesté, c'est-à-dire en tant qu'il se prononce sur la légalité des arrêtés des 21 février et 4 septembre 2017. Cela ne suffit pas à trancher toutes les autres contestations qui étaient soumises aux juges du fond – par exemple celle que nous avons mentionnée sur la nécessité, ou non, de reprendre la première enquête parcellaire – et il conviendra dès lors de renvoyer l'affaire à la cour dans la mesure de la cassation prononcée. Enfin, vous n'avez plus à vous prononcer sur les conclusions présentées par l'EPAPS au titre de l'article L. 761-1 du CJA, auxquelles il a déclaré renoncer.

Tel est le sens de nos conclusions.