

N° 464389
Société Hublot Défense

N° 464529
RTE

N° 467840
Sociétés Interconstruction et BNP Paribas Immobilier Promotion

N° 467842
Commune de Courbevoie

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 22 mars 2023
Décision du 17 avril 2023

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

1.1. Les requêtes qui viennent d'être appelées ont en commun d'être dirigées contre une modification de la DUP de l'un des tronçons du futur métro automatique dont la réalisation est confiée à l'établissement public Société du Grand Paris (SGP). Il s'agit de la ligne 15 Ouest, qui doit relier la gare de Pont de Sèvres à celle de Saint-Denis-Pleyel, et qui fait partie de la ligne « *rouge* » en rocade dans le « *schéma d'ensemble du réseau de transport public* » adopté en application de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Cette même loi dispose que l'utilité publique des infrastructures mettant en œuvre ce schéma d'ensemble est déclarée par décret, ce qui fut fait le 21 novembre 2016 pour les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne 15 Ouest (décret n° 2016-1566).

Le décret attaqué, du 30 mars 2022 (n° 2022-457), modifie cette déclaration, en actant une évolution des coûts et de l'évaluation socio-économique de l'opération, ainsi que plusieurs changements du programme de travaux. Le plus significatif concerne l'emplacement de la future gare de La Défense, qui devait initialement se situer sous le centre commercial des Quatre Temps et se voit transféré sous un des grands axes routiers du quartier, la RN 1013. Sont également ajoutés ou déplacés quelques ouvrages annexes, et le décret élargit ponctuellement la zone potentielle d'intervention (ZPI) c'est-à-dire les possibles emprises de chantiers.

1.2. Ces modifications affectent à des titres divers les auteurs des requêtes, que vous pourrez joindre : la société Hublot Défense est propriétaire de l'immeuble Window, dont une partie du parking souterrain devra être exproprié pour construire les tunnels de correspondance de la

gare de La Défense dans son nouvel emplacement ; les sociétés Interconstruction et BNP Paribas Immobilier Promotion interviennent dans une vaste opération de requalification d'un quartier de Courbevoie, le village Delage, or elles voient la ZPI, élargie afin de créer une « *emprise déportée* » du chantier de la future gare de Bécon-les-Bruyères, empiéter sur le périmètre de cette opération ; la commune de Courbevoie conteste les modifications survenant sur son territoire, soit les deux que nous venons de mentionner et d'autres élargissements de la ZPI.

RTE, l'un des locataires de l'immeuble Window, a également demandé l'annulation du décret, mais vient de se désister de ses conclusions. Ce désistement est pur et simple et rien ne s'oppose à ce que vous en donniez acte.

2.1. Beaucoup des moyens invoqués se recoupent ; d'autres sont propres à l'une ou l'autre des requêtes. C'est par l'un d'eux, soulevé par la société Hublot Défense, que nous commencerons l'examen de la légalité externe du décret, car il conteste dans son principe même le recours à une DUP *modificative*, intervenue après une enquête publique qui n'a porté que sur les *changements* affectant le projet initial.

Selon une distinction que vous avez rappelée dans votre décision du 22 octobre 2018, *Cne de Mitry-Mory et autres*, n° 411086-411154, A, c'est la procédure à suivre quand un projet déclaré d'utilité publique fait l'objet de modifications substantielles pendant la période prévue pour procéder aux expropriations, mais à condition que ces modifications ne soient pas telles qu'elles conduisent à faire regarder celui-ci comme constituant un projet nouveau, pour lequel l'enquête devrait être *intégralement* reprise. Selon la société Hublot Défense, ce seuil du « *projet nouveau* » serait ici atteint. Nous ne voyons toutefois pas comment la suivre : les modifications que nous avons rappelées sont assurément substantielles, pour autant elles ne concernent que le lieu d'implantation d'une seule des nombreuses gares de la future ligne, un ajustement marginal de son tracé en conséquence, quelques ouvrages seulement et des élargissements de la ZPI qui restent ponctuels.

2.2. Il est ensuite soutenu, par la commune de Courbevoie, que l'enquête publique a été conduite dans des conditions irrégulières, dès lors qu'elles ont limité voire empêché la participation effective du public. Elle critique surtout par là la période choisie, du 28 juin au 29 juillet 2021, soit pour une grande part celle de vacances scolaires. Mais la durée de l'enquête est conforme aux dispositions de l'article L. 123-9 du code de l'environnement, qui prescrivent une durée minimale de trente jours pour les projets soumis à évaluation environnementale comme c'est ici le cas, et vous n'avez jamais estimé que la concomitance avec une période de vacances affecterait en elle-même la régularité de la procédure (voir par exemple 29 juin 2005, *Sté Semmaris et ministre de l'équipement*, n° 262328-262507, A sur un autre point). Resterait l'hypothèse que pour des raisons propres à l'espèce, la durée ait été insuffisante, mais rien de substantiel au dossier ne l'établit.

3.1. Nous en venons à une importante série de moyens portant sur la composition du dossier d'enquête, les premiers critiquant l'appréciation sommaire des dépenses (ASD) prévue au 5° de l'article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP).

Cette ASD aboutit à une évaluation globale de à 5 390 M€, au lieu de seulement 3 771 M€ dans celle du projet initial, et ce en neutralisant l'inflation (les montants sont tous exprimés en « valeur 2012 »). Voilà qui révélerait, soutient pour commencer la société Hublot Défense, que l'appréciation initiale était sous-évaluée.

Ce faisant, elle excipe d'une irrégularité de la DUP d'origine dans un litige où seule la DUP modificative est en cause, alors que celle-ci n'est pas prise pour l'application de la première, qui n'est pas non plus sa base légale et qu'on ne se trouve donc pas dans le cadre défini par votre décision de section du 11 juillet 2011, *SODEMEL*, n° 320735-320854, A pour qu'un tel moyen soit opérant. Pour échapper à ce cadre, la société requérante invoque l'existence d'une opération complexe, comme celle qui existe entre un arrêté de cessibilité, l'acte déclaratif d'UP qui en constitue le fondement et ses éventuelles prorogations (voir encore récemment une autre décision *Cne de Mitry-Mory et autres*, celle du 4 août 2021, n° 429800, B). Mais ce qui vaut pour les rapports entre l'arrêté de cessibilité et les actes qui l'ont précédé ne vaut pas nécessairement pour les rapports de ces actes-là entre eux : l'arrêté de cessibilité vient clore l'opération, ce qui n'est le cas ni d'une prorogation, ni d'une modification de la DUP. Vous n'avez de ce fait jamais remis en cause votre jurisprudence de section du 25 mai 1979, *Mme B...*, n° 06873, A : l'illégalité de la DUP initiale ne peut être invoquée à l'appui d'un recours contestant sa prorogation¹. Et sans ficher cette solution, vous avez raisonné de même pour un recours dirigé contre une modification dans votre décision du 5 décembre 2018, *SPL Territoire 25 et ministre de l'intérieur*, n° 412632-413380, B sur un autre point². Nous vous proposons donc d'écarter ici aussi le moyen comme inopérant.

3.2. Au demeurant, la circonstance qu'il y ait une augmentation importante du coût entre les deux DUP est la seule invoquée pour démontrer une sous-évaluation, qui doit être manifeste pour que la procédure soit entachée d'irrégularité (voir par exemple 1^{er} décembre 1993, *Assoc. «Meylan démocratie» et autres*, n° 128100, C). Or une telle circonstance ne saurait l'établir à elle seule, de nombreux facteurs objectifs pouvant affecter le coût d'un projet dans le temps. A supposer que le moyen tende aussi à remettre en cause, pour ce motif, la sincérité de l'évaluation au stade de la DUP modificative attaquée, il est alors infondé. Et le fait, critiqué aussi, que les montants soient donnés en « valeur 2012 » ne nous paraît pas de nature à vicier l'information du public, au contraire puisque cela permet des comparaisons en neutralisant l'inflation, nous l'avons dit, et que le document versé au dossier d'enquête donne à plusieurs reprises les mêmes montants à la fois en « valeur 2012 » et en « valeur 2020 ».

3.3. Un autre moyen, soulevé dans la requête de la société Interconstruction, est tiré de ce que l'évaluation du coût des expropriations se serait faite à une date de référence erronée. L'article L. 322-2 du CECUP définit sur ce point des règles spéciales pour les projets relevant de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris : la date de référence est fixée au 1^{er} septembre 2010, sauf dans certains secteurs comme des emplacements réservés par un PLU, auquel cas il faut se référer à la date où la modification pertinente du PLU est devenue opposable.

¹ Voir aussi, plus récemment, 14 avril 1999, *Association de défense des propriétaires et exploitants agricoles du technopôle de Château-Gombert*, n° 193497, B.

² Voir notamment sur ce point les conclusions de Louis Dutheillet de Lamothe.

Selon le moyen, il n'aurait pas été tenu compte de cette réserve pour les expropriations dans le périmètre du projet « village Delage », emplacement réservé par le PLU de Courbevoie. Mais il s'agit là d'une pure affirmation, qui n'est assortie d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé, alors que le document versé au dossier d'enquête mentionne bien le PLU de Courbevoie et sa modification pertinente parmi les documents d'urbanisme « applicables » pour l'appréciation des dépenses.

3.4. Cette appréciation se voit enfin plus généralement reprocher de ne pas comptabiliser les coûts impliqués par certaines opérations comme la dépollution de l'emprise du chantier de la gare de Bécon-les-Bruyères ou l'éviction des locataires. Mais le propre de cette évaluation est d'être sommaire, donc de ne pas entrer nécessairement dans le détail des éléments retenus pour y aboutir, et rien au dossier n'établit en tout état de cause que les éléments litigieux n'aient pas été pris en compte.

4.1. Une autre série de moyens est tiré d'insuffisances dans l'étude d'impact soumise à l'enquête. Pour notre part, nous ne relevons cependant à l'examen du dossier aucune des insuffisances reprochées.

Ainsi, pour ce qui est des incidences du projet sur le climat, de sa vulnérabilité au changement climatique et des mesures destinées à les éviter, réduire ou compenser (mesures ERC), ainsi que des incidences du cumul avec d'autres projets, il est exact que l'autorité environnementale a déploré les lacunes de l'étude telle qu'elle lui a été soumise, mais la SGP y a répondu par un mémoire, quant à lui, très détaillé versé au dossier de l'enquête publique. Et contrairement à ce qui est soutenu, ce dossier contient bien des informations sur l'opération « village Delage », ainsi qu'un descriptif des mesures ERC correspondant aux impacts prévisibles des chantiers sur cette opération, qui n'est nullement indigent (mesures de limitation des nuisances sonores, plan de circulation, plan d'organisation et de gestion de l'élimination des déchets ...).

Il est tout aussi inexact de soutenir que l'étude d'impact n'indiquerait pas « *les principes relatifs aux modalités de rétablissement des voies interrompues ou affectées* » comme elle doit le faire quand est prévue une « *nouvelle infrastructure de transport* » (article L. 2123-9 du CG3P). Cette information est fournie sans entrer dans tous les détails, mais justement il suffit d'en énoncer les « *principes* » comme vous l'avez confirmé dans la décision du 22 octobre 2018, *Cne de Mitry-Mory et autres* déjà mentionnée.

4.2. Vous pourriez hésiter davantage sur un point soulevé par la commune de Courbevoie. Le dossier de l'enquête publique comporte un paragraphe mentionnant l'hypothèse d'une fermeture provisoire de la RN 1013 pendant les travaux de construction de la gare de La Défense dans sa nouvelle implantation. Il est indiqué que cette hypothèse « *fait l'objet d'une étude de faisabilité et d'impact* » mais « *n'est pas validée par les autorités compétentes* » et n'est de ce fait « *pas présentée dans le dossier* », en tout cas pas davantage que par cette mention. Pour la commune, il y a là une grave insuffisance de l'information fournie au public, en raison de la lourdeur des incidences qu'aurait la fermeture de cet axe sur l'ensemble des déplacements dans un large périmètre, et surtout dès lors qu'il s'agirait de bien plus que d'une hypothèse, mais en réalité du scénario privilégié dès l'origine par la SGP.

Une simple hypothèse, non encore validée et qui ne fait l'objet que de réflexions exploratoires, n'est assurément pas à mettre sur le même plan qu'une véritable option dans la réalisation du projet, qui peut être en concurrence avec d'autres mais dont la mise en œuvre est sérieusement envisagée. Il nous paraît raisonnable, dans l'enquête publique, de ne consacrer aux simples hypothèse que des développements succincts, sous peine de brouiller l'information donnée au public (voir par exemple, en ce sens, 28 mars 2011, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et de Migne-Auxances et autres*, n° 330256 ea, B sur un autre point).

La question déterminante est donc ici de pur fait : à quel point la fermeture de la RN 1013 était-elle davantage qu'une hypothèse au moment où l'enquête a été ouverte, ce qui aurait justifié un traitement plus approfondi, ou encore l'est-elle devenue alors que l'enquête était en cours, ce qui aurait dû donner lieu à une modification du dossier en application de l'article L. 123-14 du code de l'environnement ? Au soutien de sa thèse, la commune produit un courrier reçu de la SGP, qui selon cette dernière était censé rester confidentiel, et qui confirme l'intérêt sérieux de l'établissement public pour des travaux avec fermeture de l'axe routier. Mais le choix des options reste la prérogative de l'autorité de l'Etat compétente pour prononcer l'UP, or il ressort clairement du dossier, y compris des écritures produites devant vous par le ministère chargé de la transition écologique, qu'elle n'a jamais été en faveur de cette hypothèse – qu'on a donc eu raison de traiter seulement comme telle.

4.3. Des critiques similaires sont enfin formulées à l'encontre de l'évaluation socio-économique. Elles ne nous paraissent pas davantage fondées, d'autant qu'elles ne tendent pas directement à démontrer que l'évaluation n'aurait pas été actualisée comme elle devait l'être. Les raisons du changement d'implantation de la gare de La Défense sont exposées dans une pièce d'une quarantaine de pages du dossier d'enquête, on ne saurait donc reprocher à l'évaluation de ne pas être accompagnée des éléments justifiant les inconvénients du projet initial et les avantages du projet modifié. De même, en ce qui concerne la méthodologie retenue pour l'actualisation, si elle a fait l'objet de réserves de la part de l'autorité environnementale, la SGP y a répondu expressément dans le dossier d'enquête.

5. Le débat en vient à la légalité interne et, assez logiquement, à la contestation de l'utilité publique. Il convient bien sûr de l'apprécier selon la méthode du bilan précisée en dernier lieu dans votre décision du 19 octobre 2012, *Cne de Levallois Perret*, n° 343070, B : contrôler que l'opération répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de la réaliser dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs au regard de l'intérêt qu'elle présente. Les auteurs des requêtes, toutefois, nous semblent perdre de vue que dans le cas d'une DUP modificative comme en l'espèce, il ne s'agit pas de procéder à cette appréciation à l'échelle de chaque modification comme si elle constituait en elle-même toute l'opération, mais de vérifier que les modifications apportées au projet initial ne sont pas de nature à lui faire perdre son utilité publique (on pourra sur ce point aussi se référer à la décision *Cne de Mitry-Mory et autres* du 22 octobre 2018).

Dans ces conditions, vous ne sauriez en particulier entrer dans le débat sur la question de savoir si d'autres options d'aménagement auraient emporté des inconvénients moindres, qu'il s'agisse de l'implantation de la gare de La Défense ou de celle du chantier de la gare de Bécon-les-Bruyères. Cela reviendrait non à faire le bilan de l'intérêt et des inconvénients du projet pris en lui-même, mais à faire le *bilan des bilans*, c'est-à-dire à contrôler le choix d'opportunité d'un projet plutôt qu'un autre. Et on ne peut pas davantage considérer, par principe, que recourir à l'expropriation pour l'emprise de chantier élargie serait dépourvu d'utilité publique au motif qu'il serait possible de recourir à une occupation temporaire des terrains sans expropriation sur le fondement de la loi du 29 décembre 1892 : c'est un raisonnement que vous avez exclu par votre décision du 26 juillet 2006, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c/ Consorts R...*, n° 270008, A.

Reste donc à mettre en balance des finalités d'intérêt général difficilement contestables et qui n'ont pas changé – améliorer les déplacements de banlieue à banlieue autour des Paris, alléger certaines lignes de transport en commun du réseau francilien particulièrement chargées, renforcer les liaisons vers de grands pôles économiques – avec les inconvénients de modifications qui, rapportées à l'ensemble de l'opération, restent somme toute d'une ampleur limitée, sans compter que celles liées aux zones de chantiers n'ont qu'un caractère temporaire. Le débat pourrait être davantage permis, au titre du bilan coûts/avantages, compte tenu de l'augmentation importante des coûts actée par la DUP modificative. Mais l'actualisation à laquelle il a été procédé retient aussi une création de valeur accrue, qui n'est pas sérieusement contestée, de sorte que le projet demeure globalement rentable.

Les moyens tirés de la perte d'utilité publique devront donc selon nous être écartés.

6. Enfin, les sociétés Interconstruction et BNP Paribas Immobilier Promotion invoquent la méconnaissance de l'obligation, énoncée à l'article L.153-54 du code de l'urbanisme, d'incorporer à la DUP et donc à l'enquête qui la précède une mise en compatibilité des documents tels que les PLU, lorsque celle-ci est nécessaire. Le décret attaqué procède à de telles mises en compatibilité notamment pour le PLU de la commune de Courbevoie, mais pas en ce qui concerne l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) consacrée au « village Delage ». Or compte tenu de l'élargissement de la ZPI dans le périmètre de cette OAP, les sociétés requérantes estiment que la mise en compatibilité était requise.

Tel n'est pas notre avis. On parle ici, comme son nom l'indique, d'un rapport de compatibilité, dont vous vous êtes toujours efforcés de marquer les différences avec un rapport de conformité (voir par exemple votre décision du 27 juillet 2015, *Département du Gard*, n° 370454, B et les conclusions d'Alexandre Lallet). En d'autres termes, il ne suffit pas que l'opération déclarée d'UP vienne affecter celle qui fait l'objet d'une OAP pour que cette dernière doive elle aussi être modifiée : il faut que cette dernière se voie compromise dans sa substance. Or nous l'avons dit à plusieurs reprises, si perturbatrice que puisse être l'emprise déportée de la gare de Bécon-les-Bruyères tant qu'elle existera, elle ne porte que sur une partie réduite du périmètre de l'OAP et, surtout, elle reste temporaire. Le seuil justifiant une mise en conformité ne nous semble donc pas atteint, et vous pourrez écarter également ce dernier moyen.

PCMNC :

- A ce qu'il soit donné acte du désistement de sa requête à la société RTE ;
- Au rejet des trois autres requêtes ;
- Et à ce que les auteurs de ces dernières, la société Hublot Défense, les deux sociétés Interconstruction et BNP Paribas Immobilier Promotion prises ensemble et la commune de Courbevoie versent, pour chacune, la somme de 2 000 € à la SGP au titre de l'article L. 761-1 du CJA.