



**CAA de TOULOUSE, 2ème chambre, 12/10/2023, 21TL04595**

**CAA de TOULOUSE - 2ème chambre**

N° 21TL04595  
Non publié au bulletin

**Lecture du jeudi 12 octobre 2023**

**Président**

Mme GESLAN-DEMARET

**Rapporteur**

Mme Céline ARQUIÉ

**Rapporteur public**

Mme TORELLI

**Avocat(s)**

CHABOUSSOU

**Texte intégral**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme E... C... a demandé au tribunal administratif de Montpellier :

- sous le n° 2000507, d'annuler l'arrêté du 19 décembre 2019 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré cessibles au profit de la commune de Sorède les parcelles de terrains désignées dans l'état parcellaire annexé à l'arrêté nécessaires au projet d'aménagement urbain " Le Village ER5 " sous forme d'une greffe urbaine et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- sous le n°2000508, d'annuler l'arrêté préfectoral n° PREF/DCL/BCLUE/2019-0001 du 18 décembre 2019 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement urbain " Le Village ER5 " et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 2000507, 2000508, 2000638, 2000639 du 5 octobre 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté ses demandes et mis à la charge de Mme C... une somme de 500 euros à verser à la commune de Sorède en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 26 novembre 2021 sous le n°21MA04595 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, puis le 1er mars 2022 sous le n°21TL04595 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, et un mémoire enregistré le 14 septembre 2022, Mme E... C..., représentée par Me Chaboussou, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n°2000507, 2000508, 2000638, 2000639 du 5 octobre 2021 du tribunal administratif de Montpellier ;

2°) d'annuler l'arrêté du 19 décembre 2019 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré cessibles au profit de la commune de Sorède les parcelles de terrains désignées dans l'état parcellaire annexé à l'arrêté nécessaires au projet d'aménagement urbain " Le Village ER5 " sous forme d'une greffe urbaine ;

3°) d'annuler l'arrêté préfectoral n° PREF/DCL/BCLUE/2019-0001 du 18 décembre 2019 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement urbain " Le Village ER5 " ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat et de la commune de Sorède une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête d'appel comporte une critique du jugement tant en ce qui concerne sa régularité que son bien-fondé ;
- le jugement est intervenu dans des conditions irrégulières eu égard à la formation de jugement, le juge des référés, se prononçant sur le fondement des articles L. 554-12 du code de justice administrative et L. 123-16 du code de l'environnement, ayant préjugé de l'issue du litige alors qu'il présidait la formation qui a jugé de l'affaire au fond ;

- le jugement a omis de statuer sur plusieurs moyens, notamment celui tiré de ce que le dossier d'enquête publique fait une présentation orientée de l'état des lieux et une présentation fallacieuse des faits, celui tiré de ce que le dossier d'enquête publique était insuffisamment précis en ce qui concerne l'information délivrée au public quant aux travaux de terrassement qui seront mis en œuvre, celui tiré de ce que des informations erronées ont été données dans le dossier d'enquête publique, celui tiré de ce que l'arrêté prescrivant l'ouverture de l'enquête publique ne prévoit pas de garanties suffisantes en ce qui concerne les observations adressées par voie électronique, celui soutenant que les lettres d'observations adressées par le public n'ont pas été annexées au rapport du commissaire enquêteur, celui tiré de ce que le commissaire enquêteur a formulé une recommandation incompréhensible, et celui relatif à la rupture d'égalité devant les charges publiques ;
- l'arrêté portant déclaration d'utilité publique a été précédé d'une enquête publique organisée en application du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique alors qu'elle aurait dû l'être en application du code de l'environnement ;
- le projet n'a pas fait l'objet d'une dispense de l'étude d'impact dans le cadre d'un examen au cas par cas ;
- la nouvelle voie de desserte est destinée à la circulation des véhicules à moteur et constitue une route au sens de la rubrique n° 6 du tableau figurant en annexe de l'article R.122-2 du code de l'environnement ; elle n'est pas concernée par les exceptions visées par la rubrique puisqu'elle ne constitue ni une piste cyclable, ni une voie verte, ni une voie destinée aux engins d'exploitation et d'entretien des parcelles ; si le projet dans son ensemble est susceptible d'être concerné par la rubrique n°39 relative aux travaux, constructions et opérations d'aménagement, une composante du projet ne peut échapper à un examen au cas par cas au seul motif que le projet, pris dans sa globalité, échappe aux seuils d'une rubrique qui est également susceptible de le concerner ;
- dès lors que le projet était soumis à un examen au cas par cas, la procédure relative à l'enquête publique environnementale aurait dû être mise en œuvre en application de l'article L.123-2 du code de l'environnement ;
- le dossier d'enquête publique est insuffisamment motivé en méconnaissance des articles R.112-4 et R.112-6 du code de l'expropriation ;
- il est insuffisamment précis quant à l'ampleur des travaux qui seront réalisés notamment en ce qui concerne les opérations de terrassement, qui constituent un des aménagements principaux du terrain compte tenu de la déclivité actuelle du terrain, mais aussi des travaux inhérents au maintien du réseau d'agouilles ;
- il procède à une présentation fallacieuse des lieux laissant penser que le projet portait sur la construction de logements sur des terrains vagues abandonnés dans le cœur du village alors qu'il s'agit de jardins potagers exploités et irrigués de façon ancestrale par un réseau d'agouilles,
- il n'indique pas les raisons pour lesquelles le projet a été retenu du point de vue de son insertion dans l'environnement et ne présentait pas de façon suffisante les caractéristiques principales des ouvrages ;
- le public a été privé d'une information capitale et a été trompé quant au coût réel de l'opération ; le dossier d'enquête donne une indication erronée du coût global de l'opération, celui-ci étant de 1 400 000 euros et non 816 600,19 euros comme annoncé dans le dossier d'enquête publique ; le montant de 1 400 000 euros est d'ailleurs sous-évalué et certaines dépenses n'ont pas été chiffrées ; le dossier d'enquête publique ne contient pas une appréciation raisonnable ;
- il fait état d'une participation du public à une phase de concertation préalable alors que seules deux réunions avec une faible participation ont eu lieu ;
- le commissaire enquêteur n'a manifestement pas tenu compte des observations formulées par le public pour former son avis ; au moins une des observations dont il était saisi n'a pas été annexée au registre ; certaines des observations formulées n'ont pas été prises en compte dans l'analyse du commissaire enquêteur, ce qui a privé les administrés concernés d'une garantie substantielle ;
- le commissaire enquêteur a repris mot pour mot les explications données par l'expropriant sans former d'avis personnel et préciser les raisons pour lesquelles les explications données par l'expropriant lui paraissent pertinentes et ses conclusions ne démontrent pas un examen des observations émises pendant l'enquête publique ;
- les besoins de logement sur le territoire de la commune de Sorède ne sont pas établis, la nécessité de devoir créer des logements supplémentaires malgré les programmes immobiliers en cours n'est pas établie de sorte que la nécessité publique d'un recours à l'expropriation n'est pas établie ni la balance coût-avantages de l'opération ;
- le coût du projet est de nature à remettre en cause ses avantages dans le cadre du bilan coût- avantages ;
- la nature exacte du projet et son coût ne sont pas connus, de sorte que son utilité publique n'a pas pu être sérieusement appréciée ;
- il y a une rupture d'égalité devant les charges publiques, établie en l'absence d'utilité publique du projet ;
- la commune peut réaliser un projet équivalent sur le foncier dont elle est déjà propriétaire dans le périmètre de l'opération comme dans d'autres secteurs de la commune ;
- l'arrêté de cessibilité est illégal par la voie de l'exception, en raison de l'illégalité de l'arrêté de déclaration d'utilité publique ;
- l'arrêté de cessibilité méconnaît les dispositions de l'article R.131-6 du code de l'expropriation, un délai de moins de 15 jours pour faire valoir leurs observations n'est pas suffisant pour permettre aux personnes concernées de s'organiser utilement ;
- deux propriétaires n'ont pas reçu notification de l'ouverture de l'enquête parcellaire ;
- le dossier d'enquête parcellaire n'a pas pu être consulté en ligne contrairement à ce qu'annonçait le courrier de notification de l'ouverture de l'enquête parcellaire ;
- il méconnaît les dispositions de l'article R.131-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le commissaire enquêteur n'ayant pas dressé de procès-verbal de ses opérations, ayant ignoré les observations dont il était saisi et n'ayant pas donné son avis sur l'emprise des ouvrages projetés et la possibilité de réaliser le projet sur d'autres parcelles.

Par un mémoire en défense enregistré le 9 mai 2022, la commune de Sorède, représentée par Me Vigo, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de Mme C... en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête de Mme C..., qui ne comprend aucun moyen d'appel, est irrecevable ;
- la circonstance que le juge des référés, qui a présidé la formation de jugement au fond, ait rejeté un moyen inopérant, ne peut le faire regarder comme ayant préjugé du fond ;
- le projet d'aménagement ne relève pas de la rubrique 6 de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, dès lors que la voie urbaine créée à l'occasion de l'aménagement urbain est destinée à desservir un programme de constructions dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble et n'est pas une route au sens de cette annexe ;
- le projet relève de la rubrique 39 de l'annexe, toutefois, le seuil à partir duquel une opération d'aménagement est soumise au cas par cas est comprise entre 10 000 et 40 000 m<sup>2</sup> alors que le projet porte sur une unité de 8 780m<sup>2</sup> ;
- le dossier d'enquête publique procède à une présentation exacte de l'occupation des sols ;
- le point 2 de la notice explicative sur les justifications du projet au regard du choix du site et de son insertion dans son environnement précise les raisons pour lesquelles il a été retenu ;
- le dossier d'enquête indique les caractéristiques principales des ouvrages et aménagements projetés et n'avait pas à rentrer dans le détail des caractéristiques techniques telles que celles soutenues par l'appelante ;

- les caractéristiques principales des ouvrages et aménagements projetés ne laissent subsister aucune ambiguïté sur le projet, dont l'objet consiste à l'aménagement d'une dent creuse dans le centre du village afin de greffer l'urbanisation dans le cœur de village et de créer un quartier mixte et dense pour répondre à la demande de logements identifié dans le schéma de cohérence territoriale et le plan local de l'habitat ;
- le moyen tiré de ce que le dossier d'enquête publique comporte une indication erronée du coût de l'opération repose sur un document qui n'est pas celui soumis à enquête publique ;
- l'appréciation sommaire des dépenses donnée par le dossier d'enquête publique doit inclure les dépenses nécessaires à l'aménagement et à l'équipement des terrains et le coût de leur acquisition, mais les dépenses relatives aux ouvrages qui seront ultérieurement compris dans le périmètre de la zone n'ont pas à y être incluses ;
- le moyen tiré de ce que la concertation préalable avec le public est insuffisante est inopérant, le code de l'expropriation ne prévoyant aucune concertation préalable à la déclaration d'utilité publique et en tout état de cause il a été procédé à une concertation ;
- l'article R.112-12 du code de l'expropriation n'impose pas la mise en place d'un accusé de réception ou d'un horodatage de sorte que son absence n'a pas eu d'incidence sur la décision prise par le préfet n'a privé l'intéressée d'aucune garantie, en outre le moyen manque en fait ;
- aucune disposition du code de l'expropriation n'impose d'annexer l'ensemble des observations du public au rapport d'enquête ; les observations du public figurent dans le registre transmis au préfet, accompagné du rapport d'enquête et du rapport énonçant les conclusions du commissaire enquêteur ;
- les dispositions des articles R.112-17 et R.112-19 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'imposent pas au commissaire enquêteur de répondre à chacune des observations présentées mais à indiquer les raisons qui déterminent le sens de cet avis ;
- un chapitre entier du rapport d'enquête est consacré à l'avis du commissaire enquêteur ;
- le projet consiste en la création de logements au centre du village à proximité des commerces, des services et des écoles, par urbanisation d'un secteur non urbanisé constituant une " dent creuse " et répond ainsi à une finalité d'intérêt général ; compte tenu de sa localisation en centre-ville, de la structure et de la superficie nécessaire pour le mener à bien, l'appelante ne peut utilement se prévaloir de l'existence de parcelles appartenant à la commune situées dans d'autres secteurs qui ne permettent pas de réaliser le projet dans des conditions équivalentes ; le projet de 34 logements sur une zone de 8780 m<sup>2</sup> n'a pas à être réduit pour être compatible avec le plan local d'urbanisme dès lors que l'objectif de 30 logements par hectare est un minimum et non un maximum ;
- le projet est une opération d'aménagement d'ensemble pour constituer l'orientation d'aménagement et de programme du secteur village qui nécessite l'ensemble des parcelles objet du projet ;
- le projet répond à un besoin en logements, notamment sociaux, sur la commune, constaté par le schéma de cohérence territoriale " Littoral Sud " approuvé le 28 février 2014 qui prévoit la réalisation, par la communauté de communes à laquelle appartient la commune de Sorède, de 5300 logements neufs au programme local de l'habitat de la communauté de communes, à l'Agenda 21 de la commune et dans le plan local d'urbanisme ;
- l'absence d'utilité publique pas plus qu'un bilan négatif ne sont démontrés ;
- le moyen tiré de l'absence de notification individuelle du dépôt d'enquête parcellaire manque en fait ;
- si Mme C... se plaint que le dossier de cessibilité n'aurait pas été mis en ligne, cela ne l'a pas privée de pouvoir formuler ses observations, de même que les autres propriétaires ;
- l'absence de procès-verbal des observations et d'avis et conclusions du commissaire-enquêteur manque en fait ;
- le commissaire-enquêteur s'est prononcé sur le périmètre des acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation du projet et n'avait pas à le fait sur la possibilité de réaliser le projet sur certaines parcelles plutôt que sur d'autres ;
- les observations émises dans le cadre de l'enquête conjointe ont été consignées par le commissaire-enquêteur qui en a dressé un procès-verbal de synthèse, annexé à son rapport.

Par un mémoire en défense enregistré le 18 juillet 2022, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'il reprend à son compte les écritures produites en première instance par le préfet des Pyrénées-Orientales et en outre que :

- le juge des référés n'a pas excédé son office et préjugé de l'issue du litige ;

En ce qui concerne la déclaration d'utilité publique :

- le cœur de quartier étant uniquement piéton avec voie de desserte accessible uniquement aux véhicules, la voie de desserte n'entre pas dans la catégorie des infrastructures routières au sens de la rubrique 6 du tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement soumise au cas par cas à une étude d'impact et relève de la rubrique n° 39 avec une emprise au sol inférieure à 10 000 m<sup>2</sup>, inférieure aux seuils fixés par l'examen au cas par cas ;
- le tribunal administratif n'a pas omis de se prononcer sur le moyen tiré de l'insuffisance de la notice quant à la présentation des lieux ; la notice de présentation n'omet pas de mentionner la présence de jardins et n'indique pas que l'ensemble du secteur est constitué de friches et n'est entachée ni d'omission ou erreurs quant à la présentation des lieux ;
- les circonstances que le plan local d'urbanisme identifie dans son rapport de présentation, des secteurs susceptibles de recevoir un programme d'ensemble, que plusieurs secteurs du village soient ouverts à l'urbanisation et que la fiche de diagnostic du programme local de l'habitat identifie à l'échelle du territoire 10 hectares de terrain pouvant accueillir de l'habitat ne sont pas de nature à caractériser différents partis d'aménagement au sens des dispositions de l'article R.112-6 du code de l'expropriation ; dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une variante ait fait l'objet d'un examen préalable, celle-ci n'a pas à figurer au dossier et en l'espèce, il n'est ni allégué, ni démontré que la commune aurait envisagé de réaliser le projet déclaré d'utilité publique sur un autre site et aurait à cet effet procédé à des études préalables ;
- à supposer qu'il soit établi que les documents de concertation et de communication municipale aient fait référence à la création d'un " écoquartier " alors que cette notion n'est pas mentionnée dans le dossier d'enquête publique ainsi qu'à un espace intergénérationnel, ces circonstances sont sans incidence sur le caractère suffisant de la notice explicative ;
- le dossier d'enquête publique n'est entaché d'aucune insuffisance quant à la nature de l'opération ;
- Mme C... n'invoque aucune disposition tenant à la procédure de concertation ou à la composition du dossier d'enquête qui aurait été méconnue ;
- les documents joints au dossier d'enquête n'ont pas pour objet de décrire en détail les ouvrages envisagés mais de permettre au public de connaître la nature et la localisation des aménagements prévus ainsi que les caractéristiques générales des ouvrages les plus importants ;
- les canaux d'irrigation ne sont pas créés par le projet, ils ne font pas partie des ouvrages les plus importants et leurs caractéristiques générales, à savoir que leur accès sera conservé et mis en valeur est mentionné ;
- l'article R. 112-6 du code de l'expropriation n'impose pas de préciser les modalités des travaux de terrassement et les canaux d'irrigation n'avaient pas à figurer au plan général des travaux ;
- l'appréciation sommaire des dépenses est sincère ;
- l'article R. 112-12 du code de l'expropriation ne prévoit pas l'obligation pour les observations adressées par courriel, qu'elles soient

présentées sur un registre non mobile, côté et paraphé ;

- il résulte de l'article R. 112-17 du code de l'expropriation que si les observations écrites doivent être annexées au registre, le registre n'a pas à être annexé au rapport du commissaire enquêteur ;
- les dispositions de l'article R.112-19 du code de l'expropriation n'imposent pas au commissaire enquêteur d'annexer à son rapport les courriers qui lui sont adressés, ni même d'annexer les observations orales à son registre ; les inexactitudes ou omissions d'une enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure que si elles pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ; si l'observation formulée par message électronique par M. D... ne figure pas dans le tableau de synthèse des observations du rapport, ce tableau est une retranscription synthétique des observations écrites émises durant l'enquête, et cette observation est mentionnée dans la liste des observations émises par le public durant l'enquête, reprise dans les conclusions ;
- le commissaire enquêteur peut faire siennes certaines des observations produites par le bénéficiaire de l'expropriation dès lors qu'il a formulé un avis propre et circonstancié sur le projet, et il a en l'espèce pris en compte des observations formulées durant l'enquête et formulé un avis personnel et circonstancié ;
- un projet ne peut utilement être critiqué sur la base du principe d'égalité devant les charges publiques, de sorte que le juge n'était pas tenu d'y répondre ;
- l'objectif d'aménager une dent creuse sous forme de greffe urbaine pour permettre la création de logements dont 25% de logements sociaux à proximité des commerces n'est pas contraire à l'intérêt général, Mme C... n'apporte aucun comment de preuve d'une absence de besoins en logements sociaux alors que la commune de Sorède connaît une croissance continue depuis 30 ans, résultant en particulier de sa forte attractivité touristique à proximité du littoral et de la montagne ainsi que cela ressort de la notice explicative qui s'appuie sur les diagnostics du schéma de cohérence territoriale littoral sud et du plan local de l'habitat 2015/2020 de la communauté de communes Albères-Côte Vermeille-Illibérés ainsi que le plan local de l'urbanisme de la commune et sont corroborés par les données de l'INSEE ;
- l'existence de logements vacants ne peut suffire à établir l'absence de besoin en logements, notamment de l'inadaptation de l'offre de logement à la demande ;
- la circonstance que l'initiative privée ne soit pas défailante, ou celle que des programmes immobiliers soient en cours sur le territoire n'est pas de nature à remettre en cause l'utilité publique du projet, qui contribue à atteindre les objectifs du plan local de l'habitat et de logements sociaux ;
- la superficie additionnée des terrains dont la commune est propriétaire est inférieure à celle des parcelles dont elle poursuit l'acquisition et qui jouxtent le projet ;
- dès lors que l'objet de l'opération tend à l'urbanisation d'une dent creuse en centre de village pour créer un quartier mixte répondant à la demande en logements conformément aux orientations du schéma de cohérence territoriale littoral sud, du plan local de l'habitat et du plan local d'urbanisme, Mme C... n'est pas fondée à invoquer d'autres parcelles situées dans des secteurs différents de la commune, plus excentrés et qui ne permettraient pas de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes ;
- les inconvénients allégués de l'opération ne suffisent pas à lui retirer son caractère d'utilité publique ;

En ce qui concerne l'arrêté de cessibilité :

- la déclaration d'utilité publique n'étant pas illégale, l'exception d'illégalité n'est pas fondée ;
  - la notification a été effectuée dans un délai suffisant ;
  - Mme C... ne peut utilement se prévaloir de ce que deux propriétaires n'ont pas reçus notification, ce vice de procédure ne lui faisant pas grief ; en tout état de cause, le courrier de notification des propriétaires dont l'adresse était inconnue a fait l'objet d'un affichage en mairie ;
  - à supposer même que le dossier d'enquête parcellaire n'aurait pas été consultable en ligne contrairement à ce qui était indiqué dans le courrier de notification, les dossiers d'enquête publique conjointe étaient consultables en mairie pendant toute la durée de l'enquête ; Mme C... a présenté des observations durant l'enquête et n'a ainsi été privée d'aucune garantie ;
  - le commissaire enquêteur s'est bien prononcé sur le périmètre des acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation de l'opération.
- Par une ordonnance du 15 septembre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 7 octobre 2022 à 12h.

Par une lettre du 14 septembre 2023, les parties ont été informées que l'arrêt à venir était susceptible d'être fondé sur les moyens d'ordre public tiré de l'irrecevabilité des conclusions de Mme C... tendant à l'annulation du jugement en tant qu'il statue sur les requêtes n° 200638, 2000639, de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre l'arrêté de cessibilité en tant qu'il concerne des terrains autres que ceux appartenant à Mme C... (A... 21 octobre 2016 Consorts B... n° 391208) et que la cour est susceptible de surseoir à statuer dès lors que le vice tiré de ce que le projet n'a pas fait l'objet d'une dispense d'étude d'impact dans le cadre d'un examen au cas par cas est régularisable.

Des observations en réponse au moyen d'ordre public ont été présentées pour Mme C... le 22 septembre 2023 et pour la commune de Sorède le 25 septembre 2025. Elles ont été communiquées aux parties.

Un mémoire, enregistré le 15 septembre 2023 a été produit pour Mme C..., après la clôture de l'instruction, et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Céline Arquie, première conseillère,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- les observations de Me Chaboussou représentant Mme C... et celles de Me Vigo représentant la commune de Sorède.

Une note en délibéré présentée par Me Chaboussou pour Mme C... a été enregistrée le 26 septembre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 18 décembre 2019, le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement urbain " le village ER 5 " sous forme d'une greffe urbaine sur le territoire de la commune de Sorède puis, par arrêté du 19 décembre 2019, cette même autorité a déclaré cessibles au profit de la commune de Sorède les parcelles de terrains nécessaires à ce projet, dont cinq parcelles (AI 34, 36, 37, 38 et 39) appartenant à Mme C.... Mme C... relève appel du jugement du 5 octobre 2021 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande sollicitant l'annulation de ces deux arrêtés.

Sur la recevabilité de la requête d'appel :

2. Mme C... a présenté, dans le délai de recours, devant la cour un mémoire d'appel qui ne constituait pas la seule reproduction intégrale et exclusive de son mémoire de première instance et comportait une critique tant de la régularité du jugement que de son bien-fondé. Dès lors, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Sorède doit être écartée.

Sur la régularité du jugement :

3. Il ressort des énonciations du jugement attaqué que les premiers juges n'ont pas répondu au moyen, qui n'était pas inopérant, tiré de ce que le recueil des observations du public adressées par courriel n'offre pas les garanties suffisantes au regard de l'article R.112-12 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Par suite, le jugement du tribunal administratif de Montpellier doit être annulé.

4. Il y a lieu pour la cour de se prononcer immédiatement, par la voie de l'évocation, sur les demandes présentées par Mme C... devant le tribunal administratif de Montpellier.

Sur la légalité de l'arrêté du 18 décembre 2019 portant déclaration d'utilité publique :

En ce qui concerne la légalité externe :

5. Aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique est régie par le présent titre. Toutefois, lorsque la déclaration d'utilité publique porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement relevant de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, l'enquête qui lui est préalable est régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier de ce code ". Aux termes de l'article L. 123-2 du code de l'environnement : " Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption : 1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 (...) ". Aux termes de l'article R. 123-1 du même code : " I. Pour l'application du 1° du I de l'article L. 123-2, font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis de façon systématique à la réalisation d'une étude d'impact en application des II et III de l'article R. 122-2 et ceux qui, à l'issue de l'examen au cas par cas prévu au même article, sont soumis à la réalisation d'une telle étude (...) ".

6. Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement : " (...) II. Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. / Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III de la directive 2011/92/UE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. / Lorsque l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide de soumettre un projet à évaluation environnementale, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du projet (...) / IV. Lorsqu'un projet relève d'un examen au cas par cas, l'autorité en charge de l'examen au cas par cas est saisie par le maître d'ouvrage d'un dossier présentant le projet afin de déterminer si celui-ci doit être soumis à évaluation environnementale ". Aux termes de l'article R. 122-2 de ce code dans sa rédaction applicable au litige : " I. les projets relevant d'une ou plusieurs rubriques énumérées dans le tableau annexé au présent article font l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, en application du II de l'article L. 122-1, en fonction des critères et des seuils précisés dans ce tableau (...) ". Aux termes de l'article R. 122-3 du même code, dans sa version applicable au litige : " I. Pour les projets relevant d'un examen au cas par cas en application de l'article R. 122-2, le maître d'ouvrage décrit les caractéristiques de l'ensemble du projet (...) ainsi que les incidences notables que son projet est susceptible d'avoir sur l'environnement et la santé humaine. Il décrit également, le cas échéant, les mesures et les caractéristiques du projet destinées à éviter ou réduire les effets négatifs notables de son projet sur l'environnement ou la santé humaine (...) / La liste détaillée des informations à fournir est définie dans un formulaire de demande d'examen au cas par cas dont le contenu est précisé par un arrêté du ministre chargé de l'environnement (...) / IV. L'autorité environnementale dispose d'un délai de trente-cinq jours à compter de la réception du formulaire complet pour informer le maître d'ouvrage par décision motivée de la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale. / Elle examine, sur la base des informations fournies par le maître d'ouvrage, si le projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale au regard des critères pertinents de l'annexe III de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (...) ".

7. La rubrique 6 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige, prévoit que " les routes " sont soumises à la procédure d'examen au " cas par cas " lorsqu'elles " sont susceptibles d'être classées dans le domaine public routier de l'État, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (...) ". La rubrique 39 de ce même tableau soumet à examen au cas par cas les opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est compris entre 5 et 10 hectares, ou dont la surface de plancher ou l'emprise au sol est supérieure ou égale à 10 000 mètres carrés.

8. Ces dispositions doivent être interprétées à la lumière de celles de la directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, dont elles assurent la transposition, qui visent à subordonner l'autorisation des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation de ces incidences et définissent la notion de projet, pour leur application, comme " la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages " ou " d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ".

9. Le projet d'aménagement urbain " le village ER 5 " sous forme d'une greffe urbaine sur le territoire de la commune de Sorède déclaré d'utilité publique comporte la création d'une " voie de desserte " reliant la rue des Pradets à la rue de la Gabarre, qui traverse le terrain d'assiette du projet d'est en ouest et a fait l'objet d'un emplacement réservé au plan local d'urbanisme de la commune. Si la notice du dossier d'enquête publique fait référence une seule fois au fait que la future voie sera exceptionnellement utilisée par les véhicules, la notice jointe au dossier d'enquête publique vise une voie routière de liaison entre la rue de la Gabarre et la rue des Pradets, identifiée comme la création d'une voie primaire dans le plan joint au dossier. La construction de cette voie urbaine correspond à une route susceptible d'être classée dans le domaine public routier de la commune au sens de la rubrique 6 figurant en annexe à l'article R.122-2 du code de l'environnement. Nonobstant le fait que cette voie ne soit pas l'objet principal et unique de la déclaration d'utilité publique qui porte sur l'ensemble de l'aménagement du quartier d'une superficie de 8 780 m<sup>2</sup> pour un total de 34 logements représentant moins de 10 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher, inférieure au seuil d'emprise au sol de 10 000 m<sup>2</sup> mentionnés à la rubrique 39 du tableau annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, cette circonstance n'était pas de nature à faire échapper sa réalisation à l'examen au cas par cas dès lors qu'elle entrait

dans l'une des rubriques de ce tableau.

10. La commune de Sorède n'a pas saisi l'autorité environnementale d'une demande d'examen au cas par cas du projet de création d'une voirie publique en méconnaissance de l'article L. 122-1 du code de l'environnement. L'absence de demande d'examen au cas par cas est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que la création de cette route aurait été soumise par ailleurs à une demande d'examen au cas par cas, en particulier dans le cadre du plan local d'urbanisme soumis à l'autorité environnementale, ou qu'une dispense d'étude d'impact ait à ce titre été accordée. Par suite, ce vice de procédure est susceptible de nuire à l'information complète de la population et d'avoir exercé une influence sur la décision de l'autorité administrative.

11. Aux termes de l'article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages, l'expropriant adresse au préfet du département où l'opération doit être réalisée, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins : 1° Une notice explicative ; 2° Le plan de situation ; 3° Le plan général des travaux ; 4° Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ; 5° L'appréciation sommaire des dépenses ". Aux termes de l'article R. 112-6 du même code : " La notice explicative prévue aux articles R. 112-4 et R. 112-5 indique l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles, parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête a été retenu, notamment du point de vue de son insertion dans l'environnement ". Au stade de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, les documents joints au dossier d'enquête n'ont pas pour objet de déterminer avec précision les parcelles éventuellement soumises à expropriation, ni de décrire en détail les ouvrages envisagés, mais de permettre aux intéressés de connaître la nature et la localisation des travaux ainsi que les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants prévus au projet.

12. La notice explicative du dossier d'enquête mentionne l'objet de l'opération, à savoir l'aménagement d'une " dent creuse " dans le centre du village afin de greffer de l'urbanisation dans le cœur de village et de créer un quartier mixte et dense pour répondre à la demande en logements. Elle indique que l'objet de l'opération consiste à aménager le centre bourg sous forme d'une greffe urbaine comprenant des logements dont au moins 25% de logements locatifs sociaux ainsi que des locaux commerciaux et précise que la commune a pour projet l'urbanisation d'un secteur en dent creuse situé en continuité et à l'ouest du centre du village. Il est ajouté que la commune souhaite permettre le développement d'un nouveau secteur d'habitat afin de permettre aux habitants de la commune ou à ceux désireux de s'y installer de disposer de terrain à bâtir et de réaliser 22 logements individuels et 12 logements collectifs. La présentation précise que le projet répond à deux objectifs majeurs : greffer l'urbanisation dans le cœur du village et créer un quartier mixte et dense pour répondre à la demande de logements. La circonstance que l'opération projetée ait été annoncée comme un " écoquartier " et un quartier " culturel " par la municipalité, alors qu'il n'en est pas fait mention dans le dossier est sans incidence sur le caractère suffisant de la description du projet par le dossier soumis à consultation. Contrairement à ce qu'indique Mme C..., la notice mentionne la subsistance de petits jardins et ne laisse pas à penser que le secteur est uniquement constitué de friches urbaines. L'absence de mention de la présence du réseau d'agouilles, n'est pas par elle-même de nature à conduire à une appréciation erronée de la consistance du projet.

13. La partie consacrée aux caractéristiques principales des ouvrages les plus importants indique que le périmètre de l'intervention est de 8 780 m<sup>2</sup> et que 33% seront consacrés aux espaces publics comprenant 760 m<sup>2</sup> de jardins familiaux, 560m<sup>2</sup> de voies mixtes, 627 m<sup>2</sup> de voies piétonnes. Le type d'habitat, la surface moyenne des terrains, la densité, la hauteur des constructions sont précisés et situent les logements individuels et collectifs via un document graphique. Si Mme C... soutient que le projet ne présente pas de façon suffisamment précise le traitement des réseaux d'agouilles, ces canaux d'irrigation existants ne sont pas créés par le projet, lequel en tout état de cause mentionne qu'ils seront conservés et mis en valeur. Les travaux de terrassement sont par ailleurs estimés à un montant de 28 575 euros, permettant d'évaluer leur ampleur. Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants sont suffisamment précisées et n'impliquaient pas que la commune réalise elle-même les constructions projetées et qu'elle donne des détails précis sur les constructions dans la partie consacrée aux caractéristiques principales des ouvrages, mais seulement les caractéristiques principales du projet d'aménagement, comme la taille des lots et la nature et la hauteur maximale des immeubles dans cette zone, ce qu'elle a fait en l'espèce.

14. Pour soutenir que l'estimation sommaire des dépenses est insuffisante, Mme C... invoque l'existence d'une seconde pièce n°5 portant appréciation sommaire des dépenses, mentionnant un coût global de l'opération de 816 600,19 euros datée comme la pièce n° 5 du dossier d'enquête publique du mois de février 2018, qui indique pour sa part un coût total de 997 010,19 euros. Toutefois, à supposer même qu'il soit établi que la pièce mentionnant un coût total de 816 600,19 euros correspond à une version différente de la pièce n°5 intégrée au dossier d'enquête publique et que celle-ci ait effectivement circulé auprès des habitants, aucun élément du dossier n'est de nature à établir que cette version ait pu induire le public en erreur quant au coût réel de l'opération tel que retenu et tel qu'il pouvait être raisonnablement apprécié à la date de l'enquête. Par ailleurs, si l'estimatif des dépenses réalisé par l'architecte durant les études du comité de pilotage mentionnait un montant total de dépenses de 1 343 224,77 euros, celui-ci comprend 216 240,90 euros au titre de la participation du concessionnaire de l'opération aux travaux extérieurs et/ou aux équipements de superstructure alors qu'aucun travail extérieur au périmètre ni aucun équipement de superstructure n'est envisagé ainsi qu'un montant de 129 973 euros correspondant à diverses sommes qui soit incomberont à l'aménageur, soit ne correspondent pas à des sommes à verser. Si l'appelante a par ailleurs confié à un bureau d'études l'analyse des plans figurant au dossier d'enquête publique et l'appréciation sommaire des dépenses dont il ressort une somme totale de travaux internes de l'opération de 606 250 euros contre un montant de 503 850 euros retenu par l'estimation sommaire du dossier d'enquête, cette circonstance ne peut être regardée comme une estimation sommaire des dépenses insuffisante.

15. Les dispositions combinées de l'article R. 112-4 et R. 112-6 du code de l'expropriation impliquent que l'administration n'a l'obligation de justifier le parti pris retenu que dans les cas où plusieurs partis ont été effectivement étudiés.

16. Le point 2 de la notice consacré aux justifications du projet, explique le choix du site, notamment au regard de son insertion dans l'environnement et précise que le secteur constitue une dent creuse au cœur de l'urbanisation en continuité et à l'ouest du centre du village à proximité d'équipements publics. Si le plan local d'urbanisme identifie dans son rapport de présentation des secteurs susceptibles de recevoir un programme d'ensemble, que plusieurs secteurs du village sont ouverts à l'urbanisation et que la fiche de diagnostic du plan local de l'habitat de la communauté de communes Albères-Côte Vermeille-Illiéris identifie 10 ha de terrain pouvant accueillir de l'habitat, ces circonstances ne sauraient être regardées comme constituant des possibilités envisagées et étudiées caractérisant des variantes ayant fait l'objet d'un examen préalable devant figurer au dossier. Le moyen tiré de l'absence de justification du parti pris retenu doit par suite être écarté.

17. Enfin, le dossier soumis à enquête publique, qui rappelle les réunions qui se sont tenues avant le dépôt du dossier, n'est pas entaché d'erreur du fait de la seule circonstance que peu de personnes seraient venues à ces réunions et qu'il n'y aurait pas eu de réelle concertation

avec l'élu délégué de quartier. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'incomplétude du dossier d'enquête publique ou des erreurs dont il serait entaché doit être écarté.

18. Aux termes de l'article R 112-12 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " Le préfet, après avoir consulté le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, prévoit les conditions d'ouverture et de déroulement de l'enquête publique, par un arrêté, pris conformément aux modalités définies, selon les cas, à l'article R. 112-1 ou à l'article R. 112-2. A cette fin, il définit l'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée, qui ne peut être inférieure à quinze jours. Il détermine également les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet. Ce registre, à feuillets non mobiles, est coté et paraphé par le commissaire enquêteur, le président de la commission d'enquête ou l'un des membres de celle-ci. Enfin, il désigne le lieu où siègera le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête. S'il en existe un, il peut indiquer l'adresse du site internet sur lequel les informations relatives à l'enquête pourront être consultées. Si cela lui paraît approprié, il peut prévoir les moyens offerts aux personnes intéressées afin qu'elles puissent communiquer leurs observations par voie électronique ". Aux termes de l'article R. 112-17 du même code : " Pendant le délai fixé par l'arrêté prévu à l'article R. 112-12, des observations sur l'utilité publique de l'opération peuvent être consignées, par toute personne intéressée, directement sur les registres d'enquête, ou être adressées par correspondance, au lieu fixé par cet arrêté, au commissaire-enquêteur ou au président de la commission d'enquête. (...) Les observations peuvent, si l'arrêté prévu à l'article R. 112-12 le prévoit, être adressées par voie électronique. Toutes les observations écrites sont annexées au registre prévu à l'article R. 112-12 et, le cas échéant, à celui mentionné à l'article R. 112-13 ". Aux termes de l'article R. 112-19 de ce même code : " Le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête examine les observations recueillies et entend toute personne qu'il lui paraît utile de consulter ainsi que l'expropriant, s'il en fait la demande. Pour ces auditions, le président peut déléguer l'un des membres de la commission. Le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête rédige un rapport énonçant ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération projetée ".

19. L'enquête publique conjointe s'est déroulée du jeudi 19 septembre au lundi 7 octobre 2019 inclus. Durant cette période, le public a eu la possibilité de formuler ses observations sur un registre d'enquête mis à sa disposition sous forme papier en mairie de Sorède du lundi au jeudi du 9 heures à 12 heures et de 15 heures à 18 heures et le vendredi du 9 heures à 12 heures et de 13h30 à 17h30. En application de l'article 3 de l'arrêté du 28 août 2019 du préfet des Pyrénées-Orientales prescrivant l'ouverture des enquêtes conjointes parcellaires et préalable à la déclaration d'utilité publique du projet, le public a également eu la possibilité d'adresser ses observations par voie électronique à une adresse dédiée à cet effet. Le dossier d'enquête publique a été mis en consultation sur le site internet des services de l'Etat du département des Pyrénées-Orientales et la préfecture a garanti la mise en ligne par un report quotidien des courriels portant des observations reçues à l'adresse mentionnée dans l'organisation de l'enquête ainsi que le transfert vers l'adresse personnelle du commissaire enquêteur. Les 23 observations formulées par voie électronique dont celles de M. D..., ont été publiées et listées par le commissaire enquêteur de sorte que celui-ci a bien eu connaissance des observations formulées par voie électronique. Par suite, Mme C... n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté préfectoral prescrivant l'ouverture de l'enquête publique n'offre pas de garanties suffisantes. Aucune disposition ne fait par ailleurs obligation d'annexer les observations du public au rapport du commissaire enquêteur. Par suite, le moyen tiré de ce que les observations adressées par courriel n'offrent pas les garanties suffisantes au regard de l'article R.112-12 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique doit être écarté.

20. Le commissaire enquêteur a dressé une synthèse thématique des observations du public et a examiné la totalité des observations, y compris celles qui lui ont été adressées par courriel. Il n'était pas tenu de répondre à chacune des objections qui étaient opposées au projet et a pu, au terme de son analyse, s'approprier certains éléments des observations de l'expropriant sans méconnaître les dispositions de l'article R.112-19 citées au point 18. Il conclut au terme de son examen à l'utilité publique du projet et a exprimé sans ambiguïté un avis favorable, nonobstant le contenu peu explicite d'une des recommandations. Il justifie cet avis favorable par la nature du programme envisagé, son utilité face à la demande de logements notamment sociaux à proximité des commerces et des services au cœur du village, à l'absence d'atteinte à un intérêt public, notamment à l'environnement, à la prévalence du projet sur une opération de rénovation urbaine et aux prévisions faites dans les plans, schémas et programmes locaux en matière d'habitat. Il précise que ces avantages sont supérieurs aux inconvénients qui résultent de la suppression d'un espace non bâti qui aurait pu, selon les habitants, servir de loisir ou de détente, de l'incertitude sur le devenir des canaux d'irrigation et de l'expropriation de seulement trois propriétaires, les autres terrains nécessaires à l'opération ayant été acquis à l'amiable. Le commissaire enquêteur, a ainsi formulé un avis propre et circonstancié qui démontre également un examen des observations émises durant l'enquête publique.

En ce qui concerne la légalité interne :

21. Il appartient au juge administratif, lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine 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 eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

22. Le projet d'aménagement urbain a pour objectif de répondre à la demande en logements, notamment sociaux, sur la commune de Sorède et en particulier dans le centre du village permettant d'éviter l'étalement urbain en urbanisant une " dent creuse " et de créer des logements à proximité des commerces, des services et des écoles. Si Mme C... soutient que la réalité des besoins en logement n'est pas établie, il ressort des pièces du dossier, en particulier de la présentation de la situation du territoire et du logement effectuée par la notice explicative, laquelle s'appuie sur les diagnostics du schéma de cohérence territoriale littoral Sud et du plan local de l'habitat 2015-2020 de la communauté de communes Albères-Côte Vermeille-Illibérès qu'il existe un besoin en logements sur la commune de Sorède qui connaît une croissance démographique depuis trente ans résultant de sa forte attractivité touristique. Le schéma de cohérence territoriale relève le vieillissement du territoire, l'importance du parc de logement touristique et du parc secondaire mais la faiblesse du parc d'habitation à loyer modéré, ainsi qu'une production de logement répondant pour moitié à d'autres besoins que l'accueil des nouveaux habitants. L'institut national de la statistique et des études économiques relève également que le logement se caractérise à Sorède en 2018 par une part importante de près de 27% de résidences secondaires et une sur représentation de presque 76% des ménages propriétaires. Si Mme C... indique que le taux de logements vacant est de 7%, ce chiffre ne peut suffire à établir l'absence de besoin en logements neufs et sociaux, et demeure d'ailleurs inférieur à la moyenne du département et est en baisse par rapport à 2013. Par ailleurs, la circonstance que des programmes immobiliers soient en cours sur le territoire n'est pas par elle-même de nature à établir une absence de besoin en logement sociaux alors que la commune comptait seulement 0,9% de logements de ce type en 2016 et 19 logements de ce type en 2018, avec 44 demandes non satisfaites en attente. Le projet visant à réaliser les objectifs de la politique locale de l'habitat et les objectifs de construction de logements sociaux répond, par conséquent, à une finalité d'intérêt général.

23. Il appartient au juge administratif, lorsque la nécessité de l'expropriation est contestée devant lui, d'apprécier si l'expropriant ou, le cas échéant, le bénéficiaire de l'expropriation disposait effectivement de terrains qui, eu égard, d'une part, à leurs caractéristiques, et notamment à leur situation, leur superficie et leur configuration et, d'autre part, à la nature de l'opération projetée, auraient permis de réaliser le projet dans des conditions équivalentes, sans recourir à l'expropriation.

24. Si Mme C... soutient que la commune est titulaire de parcelles et parties de parcelles au sud et en nord-ouest du projet qui auraient pu être incluses dans le périmètre de l'opération permettant d'éviter de recourir à l'expropriation, il ressort des pièces du dossier que la superficie additionnée des terrains en cause est inférieure à celles des parcelles dont la commune poursuit l'acquisition. Mme C..., ne peut ainsi sérieusement prétendre " qu'il pourrait être envisagé de supprimer quelques logements " pour réaliser l'opération dans des conditions équivalentes. Eu égard à l'objet de l'opération, qui tend à l'urbanisation d'une dent creuse au centre de village pour créer un quartier mixte répondant à la demande en logements, elle n'est pas non plus fondée à soutenir que la commune est propriétaire d'autres parcelles situées dans des secteurs différents de la commune mais plus excentrés du centre-ville qui ne permettraient pas de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes. Ainsi, il résulte de ce qui précède que l'expropriant ne disposait pas de terrains qui, eu égard, d'une part, à leurs caractéristiques, et notamment à leur situation, leur superficie et leur configuration et, d'autre part, à la nature de l'opération projetée, auraient permis de réaliser le projet dans des conditions équivalentes, sans recourir à l'expropriation.

25. Pour les mêmes motifs que ceux indiqués au point 13 à 16 et 22, Mme C... n'est pas fondée à invoquer l'absence démontrée de besoin en logements auquel l'opération entend répondre, la disponibilité d'autres parcelles ou l'absence de sincérité du coût du projet pour soutenir que l'opération ne nécessite pas de recourir à l'expropriation.

Sur la légalité de l'arrêté du 19 décembre 2019 déclarant cessibles les parcelles :

26. Aux termes de l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " Notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie est faite par l'expropriant, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, aux propriétaires figurant sur la liste établie conformément à l'article R. 131-3, lorsque leur domicile est connu d'après les renseignements recueillis par l'expropriant ou à leurs mandataires, gérants, administrateurs ou syndics. En cas de domicile inconnu, la notification est faite en double copie au maire, qui en fait afficher une, et, le cas échéant, aux locataires et aux preneurs à bail rural ".

27. En l'absence de circonstances particulières dont il ferait état, un requérant ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité à demander l'annulation d'un arrêté de cessibilité en tant qu'il concerne des terrains autres que ceux lui appartenant. Par ailleurs, les arrêtés de cessibilité sont divisibles en tant qu'ils emportent cessibilité de multiples parcelles, appartenant à des personnes différentes.

28. Il ressort des pièces du dossier que Mme C... n'est propriétaire que des 5 parcelles AI 34, 36, 37, 38, et 39 pour un total de 1 292 m<sup>2</sup>. L'intéressée, qui se borne à indiquer que des propriétaires d'autres parcelles situées dans l'emprise du projet n'auraient pas été régulièrement rendus destinataires de la notification prévue à l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ne produit aucun élément complémentaire et ne fait état d'aucune circonstance particulière de nature à lui permettre de justifier d'un intérêt suffisant pour agir à l'encontre de l'arrêté en tant qu'il porte sur d'autres parcelles que les cinq parcelles qui la concernent directement. Par suite, ses conclusions dirigées contre l'arrêté de cessibilité, en tant qu'il ne porte pas sur ces cinq parcelles, sont irrecevables.

29. Aux termes de l'article R 131-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " I. - Le préfet territorialement compétent définit, par arrêté, l'objet de l'enquête et détermine la date à laquelle elle sera ouverte ainsi que sa durée qui ne peut être inférieure à quinze jours. Il fixe les jours et heures où les dossiers pourront être consultés dans les mairies et les observations recueillies sur des registres ouverts à cet effet et établis sur des feuillets non mobiles, cotés et paraphés par le maire. Il précise le lieu où siègera le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête. (...) ".

30. Mme C... a retiré le pli portant notification individuelle du dépôt d'enquête à la mairie le 17 septembre 2019. L'intéressée a ainsi disposé d'un délai de plus de 15 jours pour prendre effectivement connaissance du dossier et a été mise à même de présenter ses observations au cours de l'enquête parcellaire qui s'est déroulée du 19 septembre au 7 octobre 2019, ce qu'elle a d'ailleurs fait. La circonstance, à la supposer même établie, qu'une telle notification aurait été irrégulièrement effectuée vis-à-vis des propriétaires des autres parcelles concernées par l'arrêté en litige n'est pas de nature à entacher d'illégalité l'arrêté de cessibilité en tant qu'il porte sur les parcelles dont elle est propriétaire. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique doit être écarté.

31. Aux termes de l'article R. 131-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " Un avis portant à la connaissance du public les informations et conditions prévues à l'article R. 131-4 est rendu public par voie d'affiches et, éventuellement, par tous autres procédés, dans chacune des communes désignées par le préfet, dans les conditions prévues à l'article R. 112-16 ". Aux termes de l'article R. 131-4 de ce même code : " I. - Le préfet territorialement compétent définit, par arrêté, l'objet de l'enquête et détermine la date à laquelle elle sera ouverte ainsi que sa durée qui ne peut être inférieure à quinze jours. Il fixe les jours et heures où les dossiers pourront être consultés dans les mairies et les observations recueillies sur des registres ouverts à cet effet et établis sur des feuillets non mobiles, cotés et paraphés par le maire. Il précise le lieu où siègera le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête. Enfin, il prévoit le délai dans lequel le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête devra donner son avis à l'issue de l'enquête, ce délai ne pouvant excéder un mois ". L'arrêté du préfet des Pyrénées-Orientales du 28 août 2019 portant ouverture des enquêtes conjointes parcellaires et préalables à la déclaration d'utilité publique, a été affiché en mairie du 30 août 2019 au 8 octobre 2019. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 131-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique doit donc être écarté.

32. Il ressort des pièces du dossier que le dossier d'enquête conjointe était consultable en mairie pendant toute la durée de l'enquête publique. La circonstance que le courrier de notification ait indiqué que le dossier d'enquête parcellaire serait consultable en ligne alors qu'il ne l'a pas été n'a pas empêché Mme C... de formuler ses observations et n'est ainsi pas en elle-même de nature à rendre la notification irrégulière. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique doit par suite être écarté.

33. Les dispositions précitées n'imposaient pas au commissaire enquêteur de se rendre sur place et consulter les représentants de l'association syndicale autorisée qui gère les canaux d'irrigation, lesquels ont pu former des observations durant l'enquête.

34. L'avis rendu par le commissaire-enquêteur est " favorable à l'expropriation des parcelles déterminées " aux motifs que l'emprise foncière

envisagée est mentionnée dans le plan local d'urbanisme en vue d'un projet d'aménagement et notamment au vu du zonage des parcelles dans ce plan, que ce projet évite l'étalement urbain et ne porte pas objectivement atteinte à l'environnement. Si le commissaire enquêteur motive son avis par la circonstance que la détermination des parcelles est cohérente au regard du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme et par le fait que l'emprise évite l'étalement urbain et ne porte pas atteinte à l'environnement, il émet explicitement un avis favorable à l'expropriation des parcelles déterminées. Il s'est prononcé sur le périmètre des acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation de ce projet. Les observations émises durant l'enquête publique conjointe ont été consignées dans son rapport et ont fait l'objet d'un procès-verbal de synthèse annexé en pièce 11 du rapport. Enfin, il n'appartenait pas au commissaire-enquêteur de se prononcer dans le cadre de l'enquête parcellaire sur la possibilité de réaliser le projet sur certaines parcelles plutôt que sur d'autres. Le moyen tiré de l'insuffisance du rapport et de l'avis du commissaire-enquêteur doit ainsi être écarté.

Sur la régularisation du vice de procédure entachant l'arrêté du 18 décembre 2019 portant déclaration d'utilité publique :

35. Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un arrêté déclarant d'utilité publique et urgents des travaux estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la modification de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

36. Le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation, qui implique l'intervention d'une décision corrigeant le vice dont est entaché l'arrêté attaqué. Un vice de procédure, dont l'existence et la consistance sont appréciées au regard des règles applicables à la date de l'arrêté attaqué, doit en principe être réparé selon les modalités prévues à cette même date. Si ces modalités ne sont pas légalement applicables, notamment du fait de l'illégalité des dispositions qui les définissent, il appartient au juge de rechercher si la régularisation peut être effectuée selon d'autres modalités, qu'il lui revient de définir en prenant en compte les finalités poursuivies par les règles qui les ont instituées et en se référant, le cas échéant, aux dispositions en vigueur à la date à laquelle il statue.

37. L'illégalité mentionnée au point 10 du présent arrêt entachant l'arrêté du 18 décembre 2019 portant déclaration d'utilité publique, est susceptible d'être régularisée par la saisine de l'autorité environnementale dans le cadre d'un examen au cas par cas afin d'obtenir une dispense d'étude d'impact. L'éventuelle décision de dispense d'étude d'impact par l'autorité environnementale devra être communiquée à la cour dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt.

38. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de surseoir à statuer sur la requête de Mme C... jusqu'à l'expiration du délai mentionné au point précédent afin de permettre cette régularisation.

39. Enfin, compte tenu de l'absence de saisine de l'autorité environnementale et de la possibilité de bénéficier d'une dispense d'étude d'impact, la cour n'est pas en mesure d'apprécier si l'enquête préalable devait être soumise au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou au code de l'environnement, ni de statuer sur le moyen tiré des inconvénients d'ordre environnemental générés par l'opération pour apprécier l'utilité publique du projet, ni sur celui tiré de la rupture d'égalité devant les charges publiques ou encore celui tiré de l'illégalité de l'arrêté de cessibilité par la voie de l'exception. Il y a dès lors lieu pour la cour de réserver la réponse à ces moyens lesquels demeurent susceptibles d'être écartés après obtention d'une dispense d'étude d'impact.

#### D E C I D E :

Article 1er : Le jugement n°2000507, 2000508, 2000638, 2000639 du 5 octobre 2021 du tribunal administratif de Montpellier est annulé.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur les conclusions de la requête de Mme C... jusqu'à l'expiration d'un délai de quatre mois courant à compter de la notification du présent arrêt, impartie à la commune de Sorède pour produire une décision de l'autorité environnementale portant dispense d'étude d'impact.

Article 3 : Tous droits, moyens et conclusions des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent arrêt sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à Mme E... C..., au ministre de l'intérieur et des outre-mer et à la commune de Sorède.

Délibéré après l'audience du 26 septembre 2023 à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,  
M. Teulière, premier conseiller,  
Mme Arquié, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 octobre 2023.

La rapporteure,  
C. Arquié

La présidente,

A. Geslan-Demaret  
La greffière,

M-M. Maillat

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

## Analyse

### ▼ **Abstrats**

CETAT34-01-01-02-01 Expropriation pour cause d'utilité publique. - Notions générales. - Notion d'utilité publique. - Existence. - Opérations d'aménagement urbain.

CETAT34-04-02 Expropriation pour cause d'utilité publique. - Règles de procédure contentieuse spéciales. - Pouvoirs du juge.

CETAT44-006-03 Nature et environnement.