N° 504802
Ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation c/ SCI d'Orcel et autres

2ème et 7ème chambres réunies

Séance du 16 septembre 2026
Lecture du 14 octobre 2026

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Depuis le début des années 2000, la commune de Bois-Colombes, située dans le département des Hauts-de-Seine, a engagé plusieurs opérations de renouvellement urbain dans les quartiers nord de son territoire, notamment la rénovation de la partie sud de l'avenue d'Argenteuil.

Dans ce cadre, le conseil municipal a, par une délibération du 5 juillet 2010, approuvé le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) de l'aménagement de l'avenue d'Argenteuil, approuvé le principe d'acquisition par voie d'expropriation des terrains nécessaires à l'opération et autorisé le maire à demander au préfet l'ouverture d'une enquête publique et d'une enquête parcellaire.

Le 11 octobre de la même année, le préfet a prescrit l'ouverture de ces enquêtes, qui se sont déroulées simultanément, du 10 au 30 novembre.

Le commissaire-enquêteur a rendu un avis favorable s'agissant de l'enquête publique et un avis favorable assorti d'une réserve s'agissant de l'enquête parcellaire, en proposant d'exclure du périmètre du projet cinq parcelles au motif que les bâtiments qui y sont édifiées « *présentent une qualité architecturale indéniable et sont dans un état de conservation tout à fait correct* ».

Par une délibération du 8 mars 2011, le conseil municipal a donné autorisation au maire de solliciter du préfet un arrêté de cessibilité des parcelles visées par l'enquête parcellaire, à l'exception des cinq parcelles dont le commissaire-enquêteur avait proposé l'exclusion, pour lesquelles la délibération indique vouloir privilégier une acquisition amiable avant de solliciter du préfet « *leur cessibilité lors d'une ou plusieurs phases ultérieures* ».

Par un arrêté du 25 mai 2011, le préfet a déclaré l'opération d'utilité publique, déclaration qui a été prorogée pour cinq ans par un arrêté du 29 février 2016.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Par un premier arrêté de cessibilité du 24 juin 2011, le préfet a déclaré cessibles, au profit de l'établissement public foncier (EPF) des Hauts-de-Seine, des parcelles nécessaires au projet, à l'exclusion des cinq parcelles identifiées par le commissaire-enquêteur.

Dans les années qui ont suivi, l'EPF a acquis à l'amiable deux des cinq parcelles en cause, mais ses démarches n'ont semble-t-il pas abouti pour les trois autres.

Par un second arrêté du 24 septembre 2018, le préfet a déclaré cessible ces trois parcelles, sans avoir au préalable prescrit une nouvelle enquête parcellaire.

La SCI d'Orsel, Mme Sohenlen et M. et Mme C..., propriétaires de ces parcelles, ont demandé au tribunal administratif (TA) de Cergy-Pontoise d'annuler cet arrêté.

Par un jugement du 17 février 2023, le tribunal a rejeté ces demandes en retenant, d'une part, que rien n'imposait au préfet de faire figurer dans un unique arrêté de cessibilité l'ensemble des immeubles à exproprier pour la réalisation du projet déclaré d'utilité publique, d'autre part, que l'arrêté de cessibilité de 2018 n'avait pas à être précédé d'une enquête parcellaire complémentaire dès lors que l'enquête parcellaire de 2010 avait porté sur les parcelles des requérants et que cet arrêté n'entraînait aucune confusion sur l'identification des parcelles à exproprier ou sur la détermination des propriétaires concernés.

Par un arrêt du 28 mars 2025, la Cour administrative d'appel (CAA) de Versailles a annulé le jugement du TA ainsi que l'arrêté litigieux au motif que les trois parcelles en cause, incluses dans l'enquête parcellaire de 2010, étaient « *nécessaires à la réalisation de l'opération déclarée d'utilité publique, depuis la conception de celle-ci* », de sorte qu'elles auraient dû être déclarées cessibles par l'arrêté de cessibilité de 2011 et ne pouvaient faire l'objet d'un arrêté postérieur.

Le ministre se pourvoit devant vous contre cet arrêt.

Il soutient, à juste titre selon nous, que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que l'administration ne pouvait légalement, lorsqu'une enquête parcellaire a porté sur l'ensemble du périmètre d'un projet déclaré d'utilité publique, fractionner le prononcé de la cessibilité des parcelles de ce périmètre en plusieurs arrêtés successifs.

1. Rappelons au préalable que la procédure d'expropriation se décompose en deux phases, l'une administrative, qui vise à établir l'utilité publique de l'opération et à déterminer les immeubles à exproprier, l'autre judiciaire, qui permet le transfert forcé des biens concernés.

La phase administrative s'ouvre par une enquête publique, qui doit permettre à la population intéressée de s'exprimer sur l'utilité publique du projet et ses conséquences concrètes (art. L. 110-1 et s.).

Simultanément ou postérieurement à l'enquête publique, une enquête parcellaire est menée, visant à déterminer, aussi exactement que possible, les biens à exproprier et l'identité de leurs propriétaires (art. R. 131-1 et s.).

A l'issue de l'enquête parcellaire, et une fois l'opération déclarée d'utilité publique, le préfet édicte un arrêté de cessibilité qui, selon les termes de l'article L. 132-1 du code de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'expropriation pour cause d'utilité publique, a pour objet de « *déclar*[er] *cessibles les parcelles ou les droits réels immobiliers dont l'expropriation est nécessaire à la réalisation de l'opération d'utilité publique (…)* ».

L'article R. 221-1 du même code prévoit que cet arrêté de cessibilité est transmis par le préfet, dans un délai de six mois à compter de son édiction, au greffe de la juridiction du ressort dans lequel sont situés les biens à exproprier.

S'engage alors la phase judiciaire de la procédure d'expropriation, le juge de l'expropriation étant seul compétent pour procéder au transfert de propriété des biens concernés et pour indemniser leurs propriétaires.

2. Vous jugez que si le préfet ne peut faire figurer dans l'arrêté de cessibilité que les parcelles dont l'expropriation est nécessaire à l'opération déclarée d'utilité publique[1], il n'est en revanche pas tenu de déclarer cessibles toutes les parcelles mentionnées sur le plan soumis à enquête et peut réduire l'étendue de l'emprise, pour des motifs de droit ou d'opportunité[2]. Il est en outre acquis qu'un arrêté de cessibilité ne créé aucun droit au profit des propriétaires des biens concernés et, par suite, peut être légalement modifié par un autre arrêté[3].

Votre jurisprudence admet par ailleurs que plusieurs arrêtés de cessibilité portant sur la même opération soient édictés successivement.

Certes, par une décision *Epoux T...* du 23 décembre 1988 (n° 69011, C), vous avez retenu 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 dans cette affaire, où un seul arrêté de cessibilité avait été édicté, le préfet n'y avait pas fait figurer une parcelle au seul motif qu'elle n'était pas cadastrée, et c'est ce motif que vous avez censuré en jugeant que faute d'incertitude entourant l'identité du propriétaire de la parcelle, le préfet n'était pas lié par les énonciations inexactes du cadastre.

Contrairement à ce que retiennent certaines cours administratives d'appel[4], on ne saurait donc déduire de la décision *Epoux T...*, au demeurant non fichée, une obligation pour le préfet de prendre, à l'issue de l'enquête parcellaire, un seul arrêté de cessibilité mentionnant la liste de toutes les parcelles figurant au plan parcellaire et dont l'administration entend poursuivre l'acquisition.

En ce sens, vous avez jugé, par une décision *Etablissement public Paris-Saclay* du 25 janvier 2023 (n° 458930), aux T. sur ce point, que rien « *n'impose que l'ensemble des immeubles à exproprier pour la réalisation d'un projet déclaré d'utilité publique fasse l'objet*

[1] CE, 20 avril 1984, *Ministre des transports c/ Aubry de Maromont*, n° 50910, B ; 11 février 1991, n° 88683, *Mmes H... et M...*, n° 88683, B.
[2] V. not. CE, 11 février 1970, *Ville de Bagneux*, n° 75332, C.
[3] CE, 22 janvier 1982, *Consorts B...*, n° 25418, B.
[4] V. not. CAA de Nancy, 7 décembre 2006, n°s 05NC00240 et a.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'un unique arrêté de cessibilité » et « *que des arrêtés de cessibilité peuvent dès lors être pris successivement si l'expropriation de nouvelles parcelles se révèle nécessaire pour la réalisation de l'opération déclarée d'utilité publique* », sans qu'ait à cet égard d'incidence « *la circonstance que des parcelles faisant l'objet de ces arrêtés successifs appartiennent à un même propriétaire* ».

3. En défense, les propriétaires des parcelles concernées font valoir que cette possibilité de prendre des arrêtés de cessibilité successifs est subordonnée, comme en attesterait la rédaction de la décision *Etablissement public Paris-Saclay*, à la condition que « *l'expropriation de nouvelles parcelles se révèle nécessaire pour la réalisation de l'opération déclarée d'utilité publique* ».

Il en résulterait qu'une telle possibilité est exclue lorsque, comme en l'espèce, les parcelles ayant fait l'objet du deuxième arrêté de cessibilité figuraient déjà dans l'enquête parcellaire car dans une telle hypothèse, on ne saurait considérer que la nécessité de les déclarer cessibles s'est révélée ultérieurement.

Mais l'argumentation ne nous convainc pas.

a) En premier lieu, il résulte de l'article L. 132-1 du code de l'expropriation que l'arrêté de cessibilité doit faire figurer non pas les parcelles nécessaires à l'opération déclarée d'utilité publique, mais celles dont l'expropriation est nécessaire à cette opération.

Or, il arrive souvent, c'est apparemment le cas en l'espèce, que des parcelles identifiées d'emblée comme nécessaires à l'opération ne soient pas incluses dans un arrêté de cessibilité afin de permettre leur acquisition amiable.

Dans une telle configuration, la solution retenue par la cour interdirait au préfet, en cas d'échec d'une telle acquisition, de prendre un nouvel arrêté de cessibilité incluant les parcelles en cause, alors même que leur expropriation est nécessaire à l'opération d'utilité publique.

On nous objectera que le fait pour une parcelle de figurer dans l'arrêté de cessibilité ne fait pas obstacle à ce que sa cession intervienne à l'amiable (art. L. 220-1 du code de l'expropriation).

Mais on l'a dit, la durée de validité d'un arrêté de cessibilité est de six mois, sans prorogation possible, de sorte que la solution de la cour aurait en pratique pour effet d'enserrer dans un tel délai la recherche d'une solution amiable, sous peine de caducité de l'arrêté de caducité qui rendrait impossible le transfert de propriété des autres parcelles figurant dans l'arrêté.

On peut alors craindre qu'une telle perspective conduise le préfet, par précaution, à faire figurer dans l'arrêté de cessibilité l'intégralité des parcelles dont l'expropriation pourrait s'avérer nécessaires à l'opération d'utilité publique, ce qui serait peu en phase avec l'exigence constitutionnelle de limiter à la stricte nécessité publique les atteintes au droit de propriété.

b) En second lieu, nous peinons à cerner en quoi la solution de la cour constituerait une garantie pour les propriétaires des parcelles concernées.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Citant les conclusions de Philippe Ranquet sur votre décision *Etablissement public Paris-Saclay,* les parties défenderesses font valoir que « *la nécessité d'exproprier chaque immeuble* [doit pouvoir s'apprécier] *loyalement en tenant compte de tous les éléments disponibles sur l'état du projet, son périmètre et les autres immeubles susceptibles d'être concernés* ».

Mais nous ne voyons pas en quoi le fait de faire figurer dans plusieurs arrêtés successifs les biens déclarés cessibles, y compris lorsqu'ils appartiennent à un même propriétaire, est de nature à affecter l'appréciation de la nécessité de leur expropriation pour réaliser l'opération déclarée d'utilité publique.

D'une part en effet, votre jurisprudence admet déjà, on l'a vu, que l'étendue des acquisition nécessaires soit précisée par des arrêtés de cessibilité successifs, à mesure que l'est le projet d'aménagement. Ce faisant, vous avez donc, implicitement mais nécessairement, admis que les propriétaires des parcelles visées par un arrêté de cessibilité n'aient pas de vision d'ensemble des parcelles déclarées cessibles.

D'autre part, le contrôle juridictionnel que vous exercez sur un arrêté de cessibilité se résume, pour l'essentiel, à vérifier la nécessité de l'expropriation des parcelles qui y figurent, et non de celles qui n'y figurent pas, étant précisé qu'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* »[5]. De sorte que pour être en mesure de contester utilement un arrêté de cessibilité, le propriétaire des parcelles qui y sont mentionnées n'a pas besoin de connaître de manière exhaustive l'ensemble des parcelles qui, dans le cadre de l'opération déclarée d'utilité publique, seront déclarées cessibles.

Nous vous invitons donc à juger qu'aucune règle ni principe n'interdit de prendre des arrêtés de cessibilité successifs dès lors que l'expropriation de nouvelles parcelles est nécessaire à la réalisation de l'opération déclarée d'utilité publique, y compris donc lorsque ces parcelles ont été incluses dans l'enquête parcellaire initiale.

2. En toute rigueur, vous pourriez vous arrêter à ce constat qui, compte tenu des motifs de l'arrêt attaqué, suffit à en prononcer la censure pour erreur de droit.

Mais parce que la question ne manquera pas de rebondir après renvoi de l'affaire à la cour, nous vous invitons à préciser les conditions dans lesquelles des arrêtés de cessibilité successivement édictés doivent être précédées d'une nouvelle enquête parcellaire.

Devant vous, le ministre vous propose, en substance, de juger que lorsque, comme au cas d'espèce, l'enquête parcellaire initiale a porté sur l'ensemble des parcelles dont la cessibilité a été déclarée par des arrêtés successifs, le préfet n'est pas tenu de réaliser une nouvelle enquête.

Mais une telle solution ne correspond pas à votre jurisprudence.

Vous avez en effet jugé, par une décision *Commune de Chécy* du 15 avril 1988 (n° 65491), aux T. sur ce point, que lorsqu'un premier arrêté de cessibilité est frappé de

[5] CE, 21 octobre 2016, *Consorts D...*, n° 391208, B.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

caducité, faute pour le préfet de l'avoir transmis au juge de l'expropriation dans les six mois de son édiction, le préfet peut prendre un nouvel arrêté de cessibilité, sans qu'il soit besoin de tenir une nouvelle enquête parcellaire, à condition toutefois qu'aucun changement dans les circonstances de fait ne rende nécessaire une telle enquête.

Cette solution a été étendue aux enquêtes préalables aux DUP par une décision *Ministre de l'intérieur et autre* du 12 mars 2014 (n°s 364092 364125, B), qui juge que lorsque le refus de déclarer un projet d'utilité publique est annulé, l'autorité compétente peut, dans un délai d'un an à compter de la notification de la décision juridictionnelle, déclarer le projet d'utilité publique au vu des résultats de l'enquête initiale, à la condition que ne soit intervenu depuis sa réalisation aucun changement dans les circonstances de fait ou de droit rendant nécessaire l'ouverture d'une nouvelle enquête publique.

Ainsi, votre jurisprudence est en ce sens qu'une enquête, publique ou parcellaire, ne comporte pas par nature un délai de péremption, mais demeure valide aussi longtemps que les circonstances sur lesquelles elle repose n'ont pas été modifiées au point de rendre nécessaire l'ouverture d'une nouvelle enquête.

Si vous nous suivez, il reviendra donc à la cour de déterminer si, dans la configuration de l'espèce, notamment eu égard au délai de sept ans qui s'est écoulé entre les deux arrêtés de cessibilité, un changement dans les circonstances de fait ou de droit imposait au préfet de faire précéder l'arrêté litigieux d'une nouvelle enquête parcellaire.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire à la CAA de Versailles et au rejet des conclusions présentées par la société d'Orsel et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.