

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2107205

M. A
et les autres requérants

Mme Irène Jasmin-Sverdlin
Rapporteuse

M. Laurent Buisson
Rapporteur public

Audience du 16 juin 2022
Décision du 7 juillet 2022

34-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Montreuil

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés les 28 mai et 27 octobre 2021, le groupement foncier agricole B, la société civile d'exploitation agricole V., M. A, M. C, Mme D, M. E, Mme F, M. G, Mme I, Mme J, M.K, M. L, MmeM., Mme N, Mme O, Mme P, M. R, M. S, M. T, et M. U, représentés par Me Marques, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la Seine-Saint-Denis n° 2021-0790 du 30 mars 2021, déclarant d'utilité publique le projet de réalisation de la maison d'arrêt de la Seine-Saint-Denis et emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Tremblay-en-France ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le dossier soumis à l'enquête publique était incomplet car d'une part, l'estimation sommaire des dépenses est insuffisante, dès lors qu'elle n'inclut pas le coût des acquisitions foncières réalisées et à venir et que le coût de l'opération est manifestement sous-évalué et, d'autre part, l'étude d'impact est insuffisante, dès lors qu'elle ne présente pas une analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets connus, ni de mesures destinées à éviter, réduire et compenser les impacts cumulés du projet avec d'autres projets identifiés ;

- le projet est entaché de vice de procédure, au regard de l'article R. 153-14 du code de l'urbanisme, car le préfet aurait dû soumettre au conseil municipal de Tremblay-en-France le dossier de mise en compatibilité, le rapport d'enquête et les conclusions de la commissaire enquêtrice ;

- la déclaration d'utilité publique et le plan local d'urbanisme sont incompatibles avec le schéma directeur de la région Ile-de-France, en méconnaissance des articles L. 123-22 et L. 131-4 du code de l'urbanisme ;

- l'utilité publique du projet n'est pas démontrée, au regard de son coût excessif et des atteintes qu'il porte aux exploitations et à la préservation des espaces agricoles.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 août 2021, le préfet de la Seine-Saint-Denis conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens de la requête sont infondés.

Par un mémoire en défense et un mémoire complémentaire, enregistrés les 7 septembre 2021 et 4 avril 2022, l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ), représentée par Me Chaineau, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés par les requérants n'est fondé.

La clôture immédiate de l'instruction a été fixée au 13 mai 2022 par une ordonnance du même jour.

Le tribunal a invité les parties, le 14 juin 2022, à présenter leurs observations sur une éventuelle mise en œuvre de la procédure de sursis à statuer. Des observations ont respectivement été enregistrées pour les requérants et pour l'APIJ le 15 juin 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Jasmin-Sverdlin, rapporteure,
- les conclusions de M. Buisson, rapporteur public,

- les observations de Me Bertiaux, représentant M. A. et les autres requérants et de Me Chaineau, représentant l'APIJ.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté n° 2021-0790 du 30 mars 2021, le préfet de la Seine-Saint-Denis a déclaré d'utilité publique, au bénéfice de l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), l'acquisition, à l'amiable ou par voie d'expropriation, des immeubles nécessaires à la réalisation du projet de réalisation de la maison d'arrêt de la Seine-Saint-Denis, sur les communes de Tremblay-en-France et de Villepinte, le périmètre de la déclaration d'utilité publique étant précisé sur un plan annexé. Par le même arrêté, le préfet a, en outre, mis en compatibilité le plan local d'urbanisme de la commune de Tremblay-en-France. Les requérants, propriétaires ou exploitants de parcelles comprises dans le périmètre de la déclaration d'utilité publique, demandent l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'appréciation sommaire des dépenses :

2. 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 : (...)
5° L'appréciation sommaire des dépenses.* »

3. L'estimation sommaire des dépenses que doit comporter le dossier soumis à enquête a pour but de permettre à tous les intéressés de s'assurer que les travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût total réel tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à l'époque de l'enquête, revêtent un caractère d'utilité publique. Le dossier soumis à enquête doit comprendre non seulement le coût des acquisitions foncières futures nécessaires à la réalisation de l'opération envisagée, mais aussi celui des acquisitions foncières auxquelles il a été procédé avant l'ouverture de l'enquête publique en vue de la réalisation de cette opération.

4. En premier lieu, il est constant que le dossier d'enquête mentionne que l'emprise porte sur 57 parcelles alors que l'état parcellaire ne mentionne que 55 parcelles. Si les requérants en déduisent que le coût des acquisitions foncières auxquelles il a été procédé avant l'ouverture de l'enquête publique n'a pas été pris en compte, il ressort des pièces du dossier qu'aucune acquisition foncière n'est intervenue antérieurement à l'ouverture de l'enquête publique. Par ailleurs, il ressort de ces mêmes pièces que les deux parcelles figurant dans le dossier d'enquête et non mentionnées dans l'état parcellaire correspondent à l'emprise du Chemin du Loup, dont le coût n'est, en tout état de cause, dans l'hypothèse où le transfert de leur gestion s'avèrerait nécessaire, pas susceptible d'avoir modifié l'appréciation raisonnable du coût de l'opération.

5. En deuxième lieu, M. A. et les autres requérants font valoir que l'opération a été manifestement sous-évaluée, à hauteur de 1 078 000 euros, dans la mesure où la valeur retenue de 7 euros par m² au titre du prix du terrain agricole ne correspond pas au prix du marché et où les coûts des indemnités d'éviction de 1,17 euros par m², de la participation financière de

l'expropriant, des mesures de compensation agricole et des études préalables à l'opération n'ont pas été pris en compte. Toutefois, en l'espèce, l'appréciation sommaire des dépenses comprise dans le dossier d'enquête mentionne un coût total de l'opération estimé à 151 093 000 euros, montant comprenant 2 850 000 euros au titre de l'aménagement, 147 108 000 euros pour le coût des travaux, 1 072 000 au titre du foncier à acquérir et 63 000 euros au titre des mesures en faveur de l'environnement. Tout d'abord, il résulte des pièces du dossier que l'estimation de la valeur vénale des biens à exproprier a été réalisée sur la base d'un avis du Domaine en date du 29 janvier 2019, qui précise, pour chacune des parcelles acquises, les montants de l'indemnité principale et de l'indemnité de réemploi. Ainsi, la circonstance que des indemnités d'expropriation retenant une valeur supérieure des terrains agricoles dans le même secteur ont pu être accordées ne permet pas d'établir que le montant de 1 072 000 euros au titre du coût de l'acquisition des parcelles serait manifestement sous-évalué. Ensuite, les dépenses qui peuvent éventuellement être mises à la charge du maître de l'ouvrage en application de l'article L. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et dont le montant demeure incertain à la date où est pris l'acte déclaratif d'utilité publique, ne sont pas incluses dans les dépenses nécessaires à la réalisation de l'opération objet de la déclaration d'utilité publique et leur montant n'a pas donc à figurer dans l'appréciation sommaire des dépenses de cette opération. Dès lors, M. A et les autres requérants ne peuvent utilement soutenir que le montant de la participation financière de l'expropriant aurait dû être inclus dans l'appréciation sommaire des dépenses. Par ailleurs, si le montant de la compensation collective agricole, estimé à 280 000 euros, n'est pas mentionné dans l'appréciation sommaire des dépenses, ce montant ainsi que le détail de chaque projet retenu au titre de la compensation figurent dans l'étude préalable et de compensation agricole collective qui fait partie du dossier d'enquête. Enfin, il est précisé dans l'appréciation sommaire des dépenses que le coût des études préalables n'est pas inclus dans cette évaluation et représente moins de 10% du montant des dépenses prévues pour les travaux. Par suite, le dossier soumis à enquête permettant d'estimer raisonnablement le coût total du projet à l'époque de l'enquête, M. A et les autres requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'appréciation sommaire des dépenses aurait été manifestement sous-évaluée.

En ce qui concerne l'étude d'impact :

6. Aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : « *En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire : (...) 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres : (...) e) Du cumul des incidences avec d'autres projets existants ou approuvés, en tenant compte le cas échéant des problèmes environnementaux relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement susceptibles d'être touchées. (...) 8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour : - éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ; / - compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. / La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur les éléments mentionnés au 5° ; (...)* ».

7. L'article R. 122-5 du code de l'environnement définit le contenu de l'étude d'impact qui est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs

incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. La méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées 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.

8. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties. S'il peut écarter des allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours que ce dernier apporte la preuve des faits qu'il avance. En particulier, s'il incombe à l'auteur du recours de mettre en évidence les éléments mentionnés par les dispositions précitées de l'article R. 122-5 du code de l'environnement qui seraient absents de l'étude d'impact, il revient au juge, le cas échéant après mise en œuvre de ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes, d'apprécier si cette lacune a eu une incidence sur la bonne information de l'ensemble des personnes intéressées ou a été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

9. Les requérants soutiennent que l'étude d'impact n'évalue pas les effets cumulés du projet litigieux avec celui du parc de la Vallée du ru du Sausset et la ZAC Sud Charles de Gaulle, dont il n'est pas contesté qu'ils constituent des projets existants au sens du e) du 5° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement.

10. D'une part, il ressort des mentions de l'étude d'impact, qui ne sont pas sérieusement contestées par les requérants, que le projet d'aménagement du ru du vallon du Sausset n'a pas de conséquences en matière d'imperméabilisation des sols et de pollution de l'air et est dépourvu de lien hydraulique avec le projet d'établissement pénitentiaire. Par suite, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'absence d'analyse des incidences cumulées du projet litigieux avec celui du parc de la Vallée du ru du Sausset ait été de nature à nuire à la bonne information de l'ensemble des personnes intéressées ou à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et la décision de l'autorité administrative.

11. D'autre part, il est constant qu'après avoir mentionné le projet de ZAC Sud Charles de Gaulle, qui consiste en la réalisation de 500 000 m² d'activités technologiques et de 500 000 m² d'activités tertiaires, incluant notamment une extension majeure du Parc des Expositions, l'étude d'impact exclut ce projet de l'analyse des incidences cumulées. Dans son avis du 31 janvier 2020, l'autorité environnementale a relevé que parmi les projets mentionnés par l'étude d'impact, « seuls certains sont retenus pour l'analyse des impacts cumulés, sans que la sélection ne soit explicitée » et a recommandé de « justifier le choix fait pour les projets retenus dans l'analyse des impacts cumulés ». Si, dans ses réponses à cet avis, le maître d'ouvrage a précisé les incidences cumulées du projet avec ceux retenus, à savoir la ZAC Sevrans Terre d'avenir Centre-ville Montcelleux, la ZAC de la Pépinière, la ZAC du Triangle de Gonesse, la Liaison ferroviaire Charles de Gaulle Express, ainsi que les lignes 14, 16, 17 Sud et 14 Nord du Grand Paris Express, il n'a, en revanche, apporté aucun élément de nature à justifier l'exclusion du projet de la ZAC Sud Charles de Gaulle. Il ressort cependant des pièces du dossier que ce projet est susceptible, eu égard à son importance et à la consommation de terres agricoles qu'il implique, d'avoir des incidences cumulées avec l'opération projetée, qui en est distante de seulement 600 mètres, notamment en matière de pollution de l'air et d'imperméabilisation des sols, ainsi que le relève d'ailleurs l'étude d'impact d'une manière générale (p. 343). En outre, si l'étude préalable agricole du 10 octobre 2019 était jointe au dossier d'enquête, celle-ci se borne à noter que la ZAC Sud Charles de Gaulle fait partie des « projets en cours impactant les différentes exploitations en parallèle de la consommation foncière pour la construction du centre pénitentiaire », sans étudier précisément les effets de ce cumul de consommation de terres

agricoles, et à proposer des mesures de « compensation collective pour consolider l'économie agricole du territoire ». De plus, si l'APIJ fait valoir que la ZAC Sud Charles de Gaulle, dont les travaux de réalisation ont débuté en 2012, a été prise en compte au titre de l'état initial, il est constant que seuls les éléments déjà réalisés à la date de l'étude d'impact, qui correspondent à une partie limitée du projet, ont pu être appréciés. Enfin, il est constant que la poursuite simultanée de différentes opérations qui réduisent de plus du tiers l'emprise des terres agricoles sur la zone considérée constitue un enjeu environnemental important. Par suite, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'absence d'étude des incidences cumulées de l'opération litigieuse avec le projet de la ZAC Sud Charles de Gaulle serait restée sans incidence sur la bonne information de l'ensemble des personnes intéressées, sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative. En conséquence, les requérants sont fondés à soutenir que l'étude d'impact n'a pas à ce titre délivré une information suffisante au public et à l'autorité administrative.

12. Compte tenu des lacunes de l'étude d'impact exposées au point 11, le tribunal **n'est pas en mesure d'apprécier pleinement le caractère suffisant des mesures à mettre en œuvre pour éviter, réduire et compenser les effets négatifs du projet sur l'environnement et la santé humaine**. Dès lors, il y a lieu pour le tribunal de réserver la réponse à ce moyen, lequel demeure susceptible d'être accueilli ou écarté après la régularisation éventuelle de ces lacunes.

En ce qui concerne la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme :

13. Aux termes de l'article R. 153-14 du code de l'urbanisme : « *Le dossier de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis joints au dossier d'enquête publique, des observations du public et des résultats de l'enquête, le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ainsi que le procès-verbal de la réunion d'examen conjoint sont soumis pour avis par le préfet à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou au conseil municipal. Si ceux-ci ne se sont pas prononcés dans un délai de deux mois, ils sont réputés avoir donné un avis favorable.* »

14. Il ressort des pièces du dossier que le conseil de territoire de l'établissement public territorial Paris Terres d'Envol, dont la commune de Tremblay-en-France est membre depuis le 1^{er} janvier 2017, a émis, le 1^{er} mars 2021, un avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de cette commune. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées sera écarté.

En ce qui concerne l'utilité publique du projet :

15. Compte tenu des lacunes de l'étude d'impact exposées au point 11 ci-dessus, le tribunal n'est pas en mesure d'apprécier pleinement l'utilité publique du projet. Dès lors, il y a lieu pour le tribunal de réserver la réponse à ce moyen, lequel demeure susceptible d'être accueilli ou écarté après la régularisation éventuelle de ces lacunes.

Sur la régularisation des insuffisances de l'étude d'impact :

16. Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un arrêté déclarant d'utilité publique des travaux et approuvant la mise en compatibilité de plans d'occupation des sols et de plans locaux d'urbanisme, estime, après avoir constaté que les autres moyens sur lesquels il est en mesure de se prononcer 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.

17. Aucun autre moyen que celui tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact concernant l'absence de prise en compte des effets cumulés du projet avec celui de la ZAC Sud Charles de Gaulle n'est, en l'état du dossier, susceptible de fonder l'annulation de l'arrêté attaqué du 30 mars 2021. Ce vice de procédure est susceptible d'être réparé par l'élaboration d'études complémentaires destinées à évaluer ces effets cumulés.

18. Si les conclusions de ces études complémentaires ne diffèrent pas substantiellement de celles qui ont déjà été portées à la connaissance de l'autorité environnementale en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, la mesure de régularisation révélera que les insuffisances entachant l'étude d'impact n'ont pas nui à l'information complète du public et n'ont pas influé sur la décision contestée. En revanche, si ces conclusions diffèrent substantiellement du contenu de l'étude d'impact déjà portée à la connaissance du public à l'occasion de l'enquête publique dont le projet litigieux a fait l'objet, une enquête publique complémentaire devra être organisée à titre de régularisation, selon les modalités prévues par les articles L. 123-14 et R. 123-23 du code de l'environnement.

19. Eu égard aux modalités de régularisation ainsi fixées, les mesures de régularisation devront être notifiées au tribunal dans un délai de six mois, ou de douze mois en cas de nouvelle consultation du public, à compter du présent jugement.

20. Il y a lieu de réserver tous droits et moyens des parties, sur lesquels il n'a pas été expressément statué par ce jugement, jusqu'en fin d'instance.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur la requête présentée par M. A et par les autres requérants.

Article 2 : L'Agence publique pour l'immobilier de la justice devra justifier de la régularisation de l'illégalité relevée au point 11 selon les modalités précisées aux points 18 et 19 du présent jugement dans un délai de six à douze mois à compter de sa notification.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au groupement foncier agricole B., premier dénommé pour l'ensemble des requérants, à l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice et au préfet de la Seine-Saint-Denis.

Délibéré après l'audience du 16 juin 2022, à laquelle siégeaient :

- Mme Katia Weidenfeld, présidente,
- Mme Irène Jasmin-Sverdlin, première conseillère,
- M. Rémy Combes, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 juillet 2022.

La rapporteure,

Signé

I. Jasmin-Sverdlin

La présidente,

Signé

K. Weidenfeld

La greffière,

Signé

M. Groff

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis, en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.