



HAL
open science

**Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 15
octobre 2015, Époux Chabrier et SAFC, numéro
1400478 ; M. Barre et autres, numéro 1400409**

Audrey Dameron

► **To cite this version:**

Audrey Dameron. Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 15 octobre 2015, Époux Chabrier et SAFC, numéro 1400478 ; M. Barre et autres, numéro 1400409. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2016, 23, pp.152-156. hal-02860346

HAL Id: hal-02860346

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860346>

Submitted on 8 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

10.10. URBANISME

Expropriation – Opération d’aménagement urbain – Projet urbain partenarial – Enquête publique – Zone d’aménagement différé – ÉcoCité

Tribunal administratif de La Réunion, 15 octobre 2015, *Époux Chabrier et SAFC*, req. n° 1400478 ; *M. Barre et autres*, req. n° 1400409

Audrey DAMERON

Les multiples intérêts des zones d’aménagement différé

Les requérants de ces deux affaires sont des propriétaires expropriés dans le cadre de la réalisation, par le Territoire de la Côte Ouest (TCO), de « l’ÉcoCité insulaire et tropicale », s’étendant sur les communes de Saint-Paul, Le Port et La Possession. Qualifiée de « Ville de demain », cette opération d’envergure primée par l’État¹ a entamé sa première phase de réalisation : l’opération d’aménagement urbain Cambaie-Oméga ÉcoCité dans la Commune de Saint-Paul et les expropriations y afférentes.

Les deux affaires sont dirigées contre la même décision – l’arrêté préfectoral du 13 mars 2014 déclarant d’utilité publique le projet de constitution de réserves foncières – et sont quasiment identiques. Une jonction d’instances n’aurait d’ailleurs pas été aberrante². Les requêtes ont été déposées en 2014 et en 2015 en vue de prouver un vice de fond ou de forme dans la procédure. Les moyens balayaient une large palette d’arguments, en vain pourtant, puisque l’acte litigieux a finalement été validé par le tribunal administratif.

Des vices de forme aisément écartés. La question de la compétence du signataire de l’arrêté est vite écartée en raison de l’existence d’une habilitation du Préfet à son secrétaire général.

Ensuite, il est argué que l’enquête publique a été diligentée par le Préfet alors que le TCO n’en a pas fait la demande. Il est cependant jugé que par les délibérations des 24 juin et 4 novembre 2013 du conseil communautaire, ayant approuvé les caractéristiques du projet de dossier d’enquête publique et autorisé le président à poursuivre la procédure, l’organe délibérant a bien sollicité la déclaration d’utilité publique (DUP) du projet soumis à enquête. De même, il ne peut pas être fait grief à l’avis du commissaire-enquêteur de n’avoir pas répondu à toutes les observations³ puisque son rôle de médiation n’emporte pas expertise

¹ <http://www.logement.gouv.fr/les-ecocites>.

² La jonction est en effet fréquente en cas de requêtes dirigées contre la même décision. Voir notamment l’arrêt CE, 8 janvier 1960, *Société Huileries du Nord*, req. n° 35367 à 35497 ; G. JAEHNERT, « La jonction : le point sur une technique contentieuse », *AJDA*, 2003, p. 2363.

³ Pour confirmation, voir par exemple l’arrêt CE, 23 mai 1986, *M. Dorison*, Rec. 566.

juridique. Il doit simplement toutes les examiner¹. Notons néanmoins que la frontière n'est pas simple à tracer.

Enfin, les délibérations sont critiquées en ce qu'elles n'auraient pas été adoptées dans le respect de l'article L. 2121-10 du Code général des collectivités territoriales. Selon cette disposition, les convocations aux réunions doivent être envoyées aux conseillers à leur domicile personnel, sauf s'ils ont fait le choix d'un envoi à une autre adresse. Or en l'espèce, elles ont été envoyées par courrier électronique. Cette circonstance ne suffit pas à vicier les délibérations, car comme cela avait déjà été globalement admis en jurisprudence², « *l'envoi d'un courrier électronique portant convocation doit être regardé comme valant convocation adressée au domicile personnel [...] dès lors qu'il n'est pas contesté que cette messagerie est techniquement accessible depuis le domicile* ». D'ailleurs cette possibilité de transmission par voie dématérialisée est désormais explicitement autorisée par le code, depuis 2015³.

Une confirmation logique de la compétence du TCO pour exproprier en vue d'une opération d'aménagement urbain. En tant qu'établissement public de coopération intercommunale, le TCO dispose de compétences restreintes, parmi lesquelles ne figure pas la réalisation d'ÉcoCité.

Pourtant, tant ses statuts que le code général de la propriété des personnes publiques l'autorisent à user de l'expropriation dans le cadre de ses compétences, lesquelles concernent à la fois le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire et l'équilibre social de l'habitat. Or l'opération Cambaie-Oméga – ÉcoCité se destine à créer un nouveau quartier devant accueillir 40 000 habitants sur environ 200 hectares, sur les centres-villes des communes de Saint-Paul, Le Port et La Possession, à travers la réalisation de 15 000 logements, d'équipements de transports, de loisirs et de zones d'activité économique. L'opération entre donc bien dans le champ des compétences du TCO.

En outre, il a été décidé que la maîtrise foncière de l'opération s'effectuerait par le biais de réserves foncières, régies par l'article L. 221-1 du Code de l'urbanisme, lequel fait dépendre cette procédure de l'article L. 300-1 du même Code, à savoir la réalisation d'une opération d'aménagement urbain⁴. Et l'opération Cambaie-Oméga répond à cette définition : des travaux immobiliers de construction et d'équipement, réalisant des logements, des activités économiques et des loisirs, menés dans l'intérêt général, sur un territoire d'envergure à l'échelle

¹ CE, 14 novembre 1980, *Ministre de l'Intérieur c/ Collombon et autres*, Rec. 430.

² Voir par exemple les arrêts CAA Nantes, 2 février 2015, *SARL Les Farfadets*, req. n° 13NT02139 ; CAA Lyon, 3 avril 2012, *Société Mionnaydis*, req. n° 11LY00353.

³ Article 84 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

⁴ A. DAMERON, *L'aménagement urbain – Contribution à la reconnaissance d'une notion juridique*, thèse Université de La Réunion, 2015, 614 p.

locale. Il est vrai que la limite demeure difficile à tracer avec l'aménagement du territoire, mais cette opération ne devrait pas avoir de retentissement régional ni national¹. L'échelle du quartier ou du moins du lieu de vie est donc respectée et l'article L. 221-1, de notre point de vue, se trouve correctement utilisé.

Une justification multitâches : la zone d'aménagement différé (ZAD).
Pour créer ces réserves foncières, une ZAD a été créée sur le périmètre de l'opération Cambaie-Oméga et plusieurs délibérations ont réaffirmé l'intérêt communautaire des acquisitions intervenant dans ce périmètre, confirmant encore un peu plus la compétence du TCO en la matière.

Cette ZAD s'avère multitâches pour les défenseurs.

Tout d'abord, c'est grâce à elle que sera justifié l'usage de la procédure simplifiée d'enquête publique. L'article R. 11-3 II du code de l'expropriation (désormais R. 112-5) prévoit en effet la possibilité d'une DUP simplifiée en cas d'acquisition de terrain stratégique ne pouvant pas attendre la détermination précise des travaux, en vue « *d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante* »². Le critère de l'opération d'aménagement importante ne posant pas grande question, c'est le caractère urgent qui se trouve vérifié grâce à la ZAD. Cette dernière ayant été créée le 10 avril 2001, sa date d'expiration était fixée au 10 avril 2015. Au vu de la souplesse de la jurisprudence à ce sujet, cet événement proche a pu être analysé comme justifiant l'urgence de procéder aux acquisitions³. C'est donc à bon droit que la procédure simplifiée a été appliquée.

Ainsi, une simple évaluation sommaire des acquisitions devait figurer au dossier d'enquête publique. Et encore une fois, la critique tenant à une sous-évaluation des biens sera déjouée par la présence de la ZAD puisque les parcelles sont situées dans son périmètre. L'objet de la ZAD est précisément d'éviter la spéculation foncière et de cristalliser la valeur des biens au moment de sa création, avant que l'annonce du projet, l'inflation, ou encore la réalisation d'équipements publics conduisent à élever le prix des biens à exproprier⁴. Toutes les parcelles litigieuses étant situées dans son périmètre, leur évaluation ne peut être qu'à un

¹ *Ibid.*

² Le vocabulaire quelque peu hasardeux de « l'opération d'urbanisme » reste d'ailleurs révélateur du flou dominant régulièrement l'aménagement urbain.

³ Ce critère de l'urgence est assez souplement admis : arrêts CAA Paris, 21 mars 1996, *MGEN*, req. n° 95PA00087 afin d'éviter des mouvements spéculatifs malgré des projets de ZAC peu avancés ; ou CAA Marseille, 6 janvier 2014, *Société RILM*, req. n° 12MA01431 à propos de parcelles identifiées dans le SCoT comme un enjeu majeur pour le développement urbain de l'agglomération.

⁴ L'esprit du législateur était déjà celui-là dans la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 *relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*. À l'époque, la disposition était encore plus sévère puisque l'ancienne version de l'article L. 213-4 prévoyait que la date de référence pour l'évaluation du bien était située un an avant la publication de l'acte créant la ZAD. Voir notamment l'arrêt CE, 8 juin 1994, *Cne de Mitry-Mory*, req. n° 104489.

niveau plus faible qu'escompté pour les propriétaires, à savoir de 0,50 euro à 5 euros par mètre carré selon France Domaine. Ainsi, un prix de vente plus élevé pour une transaction intervenue en 2004 dans le périmètre de la ZAD n'a aucun impact sur l'estimation, car postérieure à la date de référence ; et la découverte de gisements en sous-sol des parcelles ayant eu lieu après la création de la ZAD, l'évaluation des biens n'a pas à en tenir compte. Le grief relatif à la sous-évaluation manifeste des biens est donc écarté.

Un détournement de procédure a été recherché, consistant à utiliser la ZAD au lieu des ZAC successives, uniquement dans le but d'éviter d'indemniser les propriétaires à la juste valeur des biens. Malheureusement encore une fois, aussi sévère que la ZAD puisse paraître du point de vue des propriétaires, c'est là son essence même.

Est ensuite invoquée par les requérants la violation de leur droit de propriété. Il est néanmoins rappelé que celui-ci laisse « *aux autorités publiques une marge d'appréciation étendue, en particulier pour mener une politique d'urbanisme* ». En outre, le mécanisme de la ZAD sert précisément à limiter la spéculation foncière dans les zones destinées à accueillir des opérations d'intérêt général. Il est alors jugé qu'aucune atteinte disproportionnée n'est portée au droit de propriété, d'autant que l'évaluation sommaire n'est pas définitive ni n'emporte transfert de propriété – missions relevant du juge de l'expropriation.

La seule issue consisterait à mettre en cause la constitutionnalité de la ZAD. Cela ne semble pas chose facile puisque le juge judiciaire, gardien du droit de propriété, a déjà eu l'occasion de décider, pour refuser de renvoyer une QPC au Conseil constitutionnel, que « *les dispositions prévoyant un droit de préemption au profit des collectivités publiques dans les ZAD trouvent leur justification dans la réalisation d'actions et d'opérations à des fins d'intérêt général, instituent des garanties suffisantes à la protection du droit de propriété et ne portent pas atteinte au principe d'égalité devant la loi* »¹.

Une validation classique de l'utilité publique de l'opération face à un moyen atypique. Après avoir rappelé, par un considérant de principe classique, la méthode adoptée par le juge administratif pour apprécier l'utilité publique d'une opération – intérêt général, expropriation inévitable, inconvénients non excessifs pas rapport aux avantages –, le juge ne peut qu'admettre l'utilité publique de l'opération au vu de ses atouts impressionnants, et ce malgré la circonstance que les indemnités soient calculées à la date du 15 mai 2001.

Notre dernière remarque s'attache à un moyen développé seulement dans l'une des deux affaires : la vérification que l'expropriation était véritablement la

¹ Civ. 3^e, 20 février 2014, *Mme X*, pourvoi n° 13-40076.

seule option envisageable. Les requérants invoquent l'alternative du projet urbain partenarial (PUP)¹.

C'est une vision nouvelle, car le mécanisme a été créé comme un outil favorisant l'aménagement urbain d'initiative privée. Par cette convention, les propriétaires du terrain et la collectivité s'entendent sur un partage du coût des équipements publics générés par l'opération privée envisagée. Les premiers s'assurent ainsi l'obtention du permis pour un projet nécessitant « *la réalisation d'équipements publics difficiles à financer a posteriori par la seule taxe d'aménagement* »². La seconde y voit l'intérêt de percevoir une somme supérieure à ce qu'elle aurait obtenu par la taxe. Bien évidemment, la convention n'engage pas la collectivité à effectivement autoriser l'opération. Elle permet simplement de garantir que le permis sollicité ne sera pas refusé pour insuffisance des équipements publics. Or une erreur semble s'être glissée : le tribunal déclare que ces conventions « *ont pour objet de confier à des propriétaires de terrains [...] la réalisation d'équipements publics [...] en contrepartie du versement par la collectivité publique d'une contribution financière* ». C'est tout l'inverse qui se produit dans le cadre d'une convention PUP, d'autant plus que le cocontractant de la collectivité ne doit pas s'engager à réaliser des travaux, au risque de tomber sous le coup d'une qualification de marché public de travaux³. C'est un outil strictement financier, par lequel la personne privée peut participer aux travaux par le versement d'une somme d'argent ou en nature, à travers des terrains, bâtis ou non.

Enfin, le juge décide que la convention PUP n'aurait pas pu être envisagée, car elle ne confère pas à la collectivité signataire la maîtrise des parcelles concernées. Là encore, bon nombre d'opérations d'aménagement urbain sont réalisées sous maîtrise foncière partielle et il n'est pas expliqué pourquoi une telle formule n'est pas possible ici. Cette solution aurait donc mérité de plus amples développements, dès lors qu'en décembre 2015 – certes deux mois après les jugements –, des conventions PUP ont été signées par le TCO dans le cadre de l'ÉcoCité, avec la Société de Concassage et de Préfabrication de La Réunion (SCPR) et les Consorts Louapre⁴. Ces derniers ont déclaré que la cession de 75 % de leur foncier à l'évaluation de France Domaine était un sacrifice toujours préférable à l'expropriation⁵. De façon plus pragmatique, c'est peut-être tout simplement le poids foncier et financier de ces deux cocontractants qui explique l'exclusion du PUP pour les requérants.

¹ Article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme.

² Circulaire du 18 juin 2013 *relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement*, NOR : ETLL1309352C, p. 80.

³ CJUE, 12 juillet 2001, *Ordine degli architetti delle province di Milano e Lodi*, aff. C-399/98.

⁴ Voir communiqué de presse <http://www.tco.re/wp-content/uploads/2015/12/Communique-presse-EcoCite.pdf>.

⁵ http://www.clicanoo.re/?page=archive.consulter&id_article=505030.