

**Note sous TA La Réunion, 26 octobre 2016, Époux F et
autres c/Préfet de La Réunion, req. n°
1400466-1400669-1400672-1400673**

Audrey Dameron

► **To cite this version:**

Audrey Dameron. Note sous TA La Réunion, 26 octobre 2016, Époux F et autres c/Préfet de La Réunion, req. n° 1400466-1400669-1400672-1400673. Revue juridique de l’Océan Indien, Association “ Droit dans l’Océan Indien ” (LexOI), 2018, pp.295-299. hal-02860382

HAL Id: hal-02860382

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860382>

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.

Expropriation – Opération d’aménagement – Résorption de l’habitat insalubre – Membres personnellement intéressés – Concertation préalable – Bilan coût-avantage

TA La Réunion, 26 octobre 2016, *Époux F et autres c/Préfet de La Réunion*, req. n° 1400466-1400669-1400672-1400673

Audrey Dameron, docteur en droit public de l’Université de La Réunion

Plusieurs propriétaires des secteurs de « Butte citronnelle », « Pied des Roches » et « Ravine Sheunon », de la commune de L’Étang-Salé attaquent le projet d’aménagement et de résorption de l’habitat insalubre (RHI) pour lequel ils sont expropriés. Pour ce faire, et de façon classique dans le cadre d’une opération complexe comme celle-ci, leurs requêtes, déposées entre 2014 et 2016, sont dirigées à la fois contre l’arrêté de déclaration d’utilité publique (DUP), en date du 11 janvier 2010 et contre l’arrêté de cessibilité de leurs parcelles, en date du 13 janvier 2014.

Après avoir rapidement écarté les arguments opposés à la DUP, valablement publiée et affichée, pour forclusion ; le juge administratif étudie les moyens formés à l’encontre de l’arrêté de cessibilité, relatifs également, grâce à la gymnastique de l’exception de l’illégalité, à la DUP. Variés et nombreux, mais restant vains quatre de ces moyens retiennent l’attention.

532 H. JACQUOT, J. PRIET, *Droit de l’urbanisme*, Paris, Dalloz, 6^e éd., p. 920.
533 J.-H. ROBERT, *RSC*, 2000, p. 401.

Le rejet de la qualification de membres personnellement intéressés. La DUP est notamment fondée sur des délibérations du conseil municipal, du 21 août 2004 et du 27 août 2008, portant respectivement approbation de l'opération d'aménagement et de la RHI, ainsi que de la convention publique d'aménagement avec la SODEGIS d'une part, et approbation du dossier d'enquête préalable et autorisation de la SODEGIS à solliciter l'ouverture de l'enquête publique d'autre part.

Il est argué de la présence, à ce conseil municipal, de membres personnellement intéressés. En pareille hypothèse et en vertu de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les délibérations sont illégales, lorsque deux conditions sont remplies : il faut un intérêt personnel, pas nécessairement financier et distinct des autres habitants de la commune, et il faut que le membre ait exercé une influence décisive sur la délibération.

La première hypothèse concerne une conseillère municipale et se fonde sur deux arguments : d'une part, elle possède des parcelles incluses dans le périmètre litigieux, d'autre part, elle fait l'objet d'une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité pour prise illégale d'intérêt, au titre de l'article 432-12 du Code pénal. Ces deux arguments sont rejetés comme insuffisants, notamment car elle n'a pas pris de part active aux débats ni aux travaux préparatoires⁵³⁴.

La seconde hypothèse concerne le maire et un conseiller municipal, tous deux administrateurs de la SODEGIS, titulaire d'une convention publique d'aménagement pour réaliser l'opération. Néanmoins, cette circonstance n'a pas été jugée suffisante pour entacher la délibération d'illégalité. En effet, l'article L. 1524-5 alinéas 11 et 12 du CGCT prévoit que les élus locaux agissant en tant que mandataires de sociétés d'économie mixte (SEM) ne peuvent être regardés intéressés du seul fait de leurs fonctions, lorsqu'ils délibèrent sur une convention d'aménagement⁵³⁵.

La jurisprudence traditionnelle exige en effet des éléments plus probants. En témoigne un arrêt rendu récemment par la cour administrative d'appel de Bordeaux⁵³⁶, à propos d'une délibération à

⁵³⁴Voir par exemple *a contrario* : CE, 17 février 1993, *Desmons*, req. n° 115600.

⁵³⁵CE, 10 décembre 2012, *Auclair c/Cne de Bagneux*, req. n° 354044 ; *AJDA*, 2013, p. 1059, note C. DEVES ; *BJCP*, 2013, p. 89, obs. P. TERNEYRE ; *JCPA*, 2013, n° 2014, note S. BRAMERET.

⁵³⁶CAA Bordeaux, 12 janvier 2017, *Association de défense des riverains, propriétaires et cultivateurs contre le projet d'implantation de la zone artisanale à la Motte-la Vallée et autres*, req. n° 14BX03698.

laquelle avait siégé un conseiller municipal condamné pour prise illégale d'intérêt en raison de sa participation à l'administration et à la surveillance de la révision du plan local d'urbanisme (PLU), alors qu'un terrain lui appartenant a été l'une des rares parcelles à bénéficier d'un changement de zonage, sans motif d'intérêt général expliquant ce décroché peu justifié urbanistiquement. La délibération a donc été partiellement annulée.

L'obligation de procéder à une concertation préalable : un argument prometteur, mais rejeté. À ses articles L. 300-2 et R. 300-1, et dans leur version applicable à l'espèce, le code de l'urbanisme prévoit une procédure de concertation préalable pour « *toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette [formalité à l'occasion du PLU ou d'une ZAC]* ». Pourtant, une liste limitative s'applique et s'éloigne allègrement de la notion d'aménagement urbain puisque ne sont visées que des opérations relevant davantage de l'aménagement du territoire, telles que les investissements ferroviaires, portuaires ou routiers. Cette restriction n'existe plus dans les mêmes termes aujourd'hui, mais demeure malgré tout.

Selon une vision défendue par l'auteur de ces lignes⁵³⁷, l'opération en cause répond à la qualification d'aménagement urbain : il s'agit d'une opération de RHI, prévoyant des travaux immobiliers d'équipement et de construction, visant un projet urbain d'intérêt général portant sur l'habitat, et ce à l'échelle de quartiers, futurs lieux de vie grâce à l'offre nouvelle d'équipements publics et de services de proximité. Ainsi, cette seule qualification aurait dû suffire à imposer la procédure de concertation préalable, laquelle constitue un marqueur de l'aménagement urbain⁵³⁸. Si ce n'est pas encore l'option choisie par le législateur, il s'en approche⁵³⁹. Il est donc permis de penser que cet argument prometteur devrait pouvoir aboutir à moyen terme.

Un bilan coût-avantage positif. Le contentieux de l'expropriation pour cause d'utilité publique représente le point d'ancrage du contrôle du

⁵³⁷A. DAMERON, *L'aménagement urbain - Contribution à la reconnaissance d'une notion juridique*, thèse La Réunion, 2015, L'Harmattan, Paris, 2017, 659 p.

⁵³⁸Voir la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 *relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement*.

⁵³⁹Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 *relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme*.

bilan⁵⁴⁰. En l'espèce, il s'attache à trois points de la balance : le caractère d'intérêt général de l'opération, le caractère indispensable de l'expropriation pour réaliser l'opération et enfin, le caractère juste de l'indemnisation.

Tout d'abord, il est vérifié que l'opération présente bien un intérêt général. Ce contrôle est validé puisque l'opération s'attèle, dans une zone comprenant 77 logements insalubres, à remédier aux problèmes d'insalubrité, de circulation et de réseaux, en renforçant le maillage transversal et vertical des secteurs, en améliorant la desserte des quartiers, en créant 504 logements collectifs, 100 logements individuels, des équipements publics, ainsi que des services de proximité. L'intérêt n'est donc pas que financier au profit des élus et de l'aménageur.

Ensuite, il est vérifié s'il n'était pas possible de réaliser l'opération sans recourir à l'expropriation. Or, si les terrains communaux pouvaient accueillir des logements, l'opération vise précisément les parcelles insalubres et les zones de friche litigieuses. Les propriétés communales ne présentent donc pas de conditions équivalentes.

Enfin, il est vérifié que l'indemnisation des propriétaires expropriés ne soit pas vile. Les requérants arguaient de la première proposition amiable de la SODEGIS, plus généreuse que le montant de cession déterminé par le juge de l'expropriation. Cet argument est néanmoins écarté, car ce dernier n'est nullement tenu par les bonnes volontés pouvant émerger durant la phase amiable. C'est bien là le risque de refuser la phase amiable.

Par conséquent, les inconvénients allégués ne suffisent pas à retirer au projet son caractère d'utilité publique. Le bilan s'avère positif, la DUP n'est pas illégale.

Une notification suffisante de l'arrêté de cessibilité. L'arrêté de cessibilité est critiqué sur son caractère incomplet, notamment quant à sa notification.

Ainsi, la notification du dépôt du dossier d'enquête parcellaire par l'expropriant aux propriétaires concernés n'a été adressée qu'à un des époux F. alors que le bien en question est un bien acquis par la communauté. L'autre époux n'en a donc pas eu communication officielle. Cet argument est néanmoins écarté, car il n'est pas prouvé que les époux F. étaient séparés en fait ou en droit à la date de la décision attaquée.

⁵⁴⁰CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c/Fédération de défense des personnes concernées par le projet « Ville nouvelle Est »*, req. n° 78825.

Madame F. a donc bien dû en être informée.

Ce raisonnement fait écho à celui adopté en contentieux de l'urbanisme. En effet, l'article R. 600-1 du code prévoit l'obligation, pour quiconque attaque une autorisation d'urbanisme, de notifier sa requête tant à l'autorité émettrice qu'à son (ou ses) bénéficiaire (s), sous peine de rendre sa requête irrecevable. Le juge interprète néanmoins souplesment cette règle rigide : une notification à une personne liée de droit au titulaire véritable de l'autorisation litigieuse satisfait à cette exigence. Il en est ainsi des époux : « *dès lors qu'il n'était pas contesté que M. et Mme X ne sont pas séparés de corps, la notification à M. X au domicile commun du couple d'une lettre qui aurait dû être adressée à sa conjointe satisfait aux exigences de cet article* »⁵⁴¹.

Autant de points de vulnérabilité en cas d'expropriation, pour peu d'annulations juridictionnelles.

⁵⁴¹CE, 7 août 2008, *Cne de Libourne*, req. n° 288966.