

Décision du Tribunal administratif n° 1500505 du 21 juin 2016

Tribunal administratif de Polynésie française

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 28 septembre 2015 et un mémoire enregistré le 18 mai 2016, présentés par Me Mestre, avocat, Mme Maeva F. épouse D., Mme Marie-Christiane D. épouse S., Mme Vearoiipeu F. épouse L., Mme Anne-Marie F. épouse M. et Mme Thilda F. demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 1152 CM du 20 août 2015 portant déclaration d'utilité publique de l'acquisition des terrains nécessaires au projet Tahiti Mahana Beach et cessibilité des parcelles nécessaires à la réalisation de ce projet ;

2°) de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 250 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérantes soutiennent que :

- elles justifient, par les pièces produites, de leurs droits de propriété sur les parcelles à exproprier des terres Teaoa et Tepaturoa ; ces parcelles ont été incluses dans l'emprise de la déclaration d'utilité publique en vertu d'un jugement rendu le 5 septembre 1979 par le tribunal de première instance de Papeete devenu définitif, opposable à l'établissement public Tahiti Nui aménagement et développement qui est une émanation de la Polynésie française, partie à ce jugement ; l'arrêté attaqué désigne les consorts F. comme propriétaires de ces parcelles ; leur recours devant le tribunal administratif n'est pas un acte d'administration au sens de l'article 815-3 du code civil ; l'acceptation d'une succession peut être tacite ; ainsi, leur requête est recevable ;

- en ce qui concerne la déclaration d'utilité publique : le commissaire enquêteur a tenu à la presse des propos très critiques sur l'organisation de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ; les prises de vues aériennes de la zone concernée n'ont pas intégré les modifications ultérieures qui ont réduit les surfaces affectées au projet ; aucun élément précis n'a été apporté à la population quant au projet d'aménagement et de construction envisagé ; il n'a pas été tenu compte du plan de prévention des risques, ce qui a donné lieu à des observations auxquelles le commissaire enquêteur n'a pas répondu ; le rapport du commissaire enquêteur a été rendu après l'expiration du délai fixé à l'article R 11-10 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; aucune étude d'impact ne figurait au dossier d'enquête publique, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation de la Polynésie française ; le commissaire enquêteur s'est borné à synthétiser les observations sans y apporter aucune réponse et à rappeler la nature du projet sans prendre personnellement position ; la discordance entre son avis favorable et ses commentaires à la presse laisse présumer qu'il a cédé aux pressions de l'administration ; l'irrégularité de son avis doit entraîner l'annulation de l'arrêté attaqué ;

- en ce qui concerne la cessibilité des parcelles nécessaires à la réalisation du projet : les dates de l'enquête parcellaire ont été notifiées à M. Cridland, président de l'association Huaii a Viriamu F., qui ne dispose d'aucun droit indivis sur les terres concernées par la procédure d'expropriation et auquel elles n'ont pas donné mandat, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 11-22 du code de

l'expropriation qui imposent une notification aux propriétaires ; aucun document cadastral ne désigne les parcelles en litige sous les références C nos 196 et 197, ce qui confère un caractère irrégulier à la procédure d'expropriation.

Par des mémoires enregistrés le 2 décembre 2015 et le 19 mai 2016, présentés par la SELARL Jurispol, société d'avocats, l'établissement public Tahiti Nui aménagement et développement conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre à la charge des requérantes une somme de 200 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. A titre subsidiaire, il demande que la portée d'une éventuelle annulation soit limitée aux parcelles en litige.

Il soutient que :

- les pièces produites par les requérantes ne démontrent pas la réalité du droit de propriété qu'elles invoquent ; les parcelles à exproprier correspondent au lagon et à un remblai maritime, de sorte qu'elles font partie du domaine public maritime en vertu des dispositions de l'article 47 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ; elles ont cependant été intégrées dans l'emprise de la procédure d'expropriation en raison d'un jugement du tribunal de première instance de Papeete du 5 septembre 1979 selon lequel le titre de propriété de la terre Teaoa s'étend jusqu'à la bordure interne des eaux profondes du lagon, sans que la portion de lagon ait été transférée à Mme Maeva F. ; cette dernière n'est pas propriétaire des parcelles visées par l'arrêté d'expropriation, et il en va de même des autres requérantes ; le jugement du 5 septembre 1979 n'a pas été transmis et publié à la conservation des hypothèques, de sorte qu'il n'est pas opposable à l'autorité expropriante ; les requérantes ne représentent pas les deux tiers des droits indivis, de sorte que la requête est irrecevable en vertu des dispositions de l'article 815-3 du code civil ; alors que l'option successorale se prescrit par dix ans à compter de l'ouverture de la succession, les requérantes ne justifient pas de l'acceptation de la succession de Mme Mere F. et n'ont pas formé opposition au cours de l'enquête publique ; ainsi, la requête est irrecevable ; A titre subsidiaire :

- les déclarations à la presse du commissaire enquêteur, qui a regretté la très faible participation de la population à l'enquête publique et l'absence d'une maquette de présentation du projet, ne démontrent l'existence d'aucune irrégularité ; le moyen tiré de l'absence de prise en compte du plan de prévention des risques est inopérant au stade de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ; il ne ressort d'aucun texte qu'une étude d'impact aurait été nécessaire ; le commissaire enquêteur n'est pas tenu de répondre à toutes les observations ; il a émis un avis personnel et circonstancié ;

- les notifications prévues par la réglementation ont été adressées par lettre recommandée avec accusé de réception à l'ensemble des propriétaires connus ; la décision de justice susceptible de fonder les droits des requérantes n'ayant jamais été transcrite et publiée à la conservation des hypothèques, elle n'est pas opposable aux tiers, de sorte que la notification a été faite à l'association familiale Huaai a Viriamu F., qui s'est présentée comme regroupant les membres de l'indivision F. ; - à titre infiniment subsidiaire : l'action des requérantes ne concerne que les parcelles cadastrées C nos 196 et 197, dont la déclaration d'utilité publique et la cessibilité sont divisibles du reste de l'arrêté ; ainsi, l'annulation éventuellement prononcée ne peut être que partielle.

Par un mémoire en défense enregistré le 22 décembre 2015, la Polynésie française conclut à titre principal au rejet de la requête, et à titre subsidiaire à ce que l'annulation prononcée soit limitée aux parcelles cadastrées C nos 196 et 197.

Elle soutient que :

- elle s'en rapporte aux écritures de l'établissement public Tahiti Nui aménagement et développement en ce qui concerne l'irrecevabilité de la requête ; A titre subsidiaire :
- les imprécisions ou incohérences de certains plans soumis à l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique ne suffisent pas à entacher cette dernière d'irrégularité dès lors qu'elles n'ont pas eu d'influence sur l'appréciation de la nature du projet par le public ; en ce qui concerne l'enquête préalable à la cessibilité, le plan parcellaire était régulier ; le moyen tiré de l'absence de prise en compte du plan de prévention des risques n'est pas fondé, et en tout état de cause, il est inopérant au stade de l'enquête préalable ;
- à supposer que leur transcription soit fidèle, les observations du commissaire enquêteur exprimées par voie de presse sont sans valeur ; le commissaire enquêteur n'est pas tenu de répondre à toutes les observations ; la date de fin des opérations ayant été repoussée au 25 juin 2015, le dépôt du rapport le 20 juillet 2015 n'était pas tardif ; l'avis du commissaire enquêteur est suffisamment motivé ;
- les recherches menées pour dresser la liste des propriétaires concernés ont été conformes aux dispositions de l'article R. 11-19 du code de l'expropriation ; la décision de justice n° 1454-813 du 5 septembre 1979 n'est pas opposable aux tiers faute d'avoir été transcrite et publiée, de sorte que M. Cridland, président de l'association Huaai a Viriamu F. a été régulièrement regardé comme le représentant des propriétaires des parcelles C nos 196 et 197.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'absence de M. Reymond-Kellal, nommé sous-préfet de Commerce par décret du 19 février 2016 ;
- la décision du procureur général près la cour d'appel de Papeete désignant M. Rouch, substitut général, pour compléter le tribunal à l'audience du 24 mai 2016.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- la « loi du pays » n° 2014-3 du 23 janvier 2014 ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable en Polynésie française ;
- 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 Meyer, première conseillère,
- les conclusions de M. Retterer, rapporteur public,
- les observations de Me Mestre, représentant Mme Maeva F. et autres, celles de M. Lebon, représentant la Polynésie française, et celles de Me Revault, représentant l'établissement public Tahiti Nui aménagement et développement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

En ce qui concerne la déclaration d'utilité publique :

1. Considérant que les déclarations à la presse du commissaire enquêteur, qui a déploré le manque d'intérêt du public pour l'enquête malgré des annonces réitérées, et émis l'opinion qu'il aurait fallu « mettre une maquette pour attirer les gens », ne révèlent, par elles- mêmes, aucune irrégularité ; que le moyen tiré de ce que les prises de vues aériennes de la zone concernée n'ont pas intégré les modifications ultérieures ayant réduit les surfaces affectées au projet, qui ne repose sur l'invocation d'aucune dispositions législative ou réglementaire et n'est étayé par aucune pièce, n'est pas assorti de précisions suffisantes pour permettre au tribunal d'en apprécier le bien-fondé ;
2. Considérant qu'en vertu de l'article LP 1er de la « loi du pays » du 3 janvier 2014 portant création de la zone prioritaire d'aménagement et de développement touristique de Mahana Beach, cette zone a pour objet « l'aménagement et l'équipement de terrains en vue de la création (...) d'un ensemble à vocation touristique qui pourra notamment comprendre des hôtels, des espaces commerciaux, des équipements sportifs et nautiques, un auditorium et un centre de congrès et de conférences, mais également un périmètre de protection patrimoniale de la pointe Tata'a » ; qu'aux termes de l'article LP 2 de la même « loi du pays » : « (...) I. (...) Il est établi un plan d'aménagement de la zone prioritaire d'aménagement et de développement touristique. / Ce plan comporte : 1° Un rapport de présentation / 2° Un ou plusieurs documents graphiques ; / 3° Un règlement. (...) / (...) III. (...) le projet d'aménagement de la zone arrêté en conseil des ministres est soumis à la consultation publique (...) dans les conditions suivantes : / 1° Le projet, accompagné d'une note de présentation précisant notamment son contexte, ses objectifs et l'évaluation de son impact environnemental, est mis à disposition du public par voie électronique et mis en consultation sur support papier en mairie (...) » ; qu'il ressort du rapport du commissaire enquêteur que le dossier d'enquête publique comportait ces documents ; que la note de présentation détaille les équipements, leur situation côté mer et côté montagne, ainsi que les capacités d'hébergement du « projet touristique à fort potentiel d'attractivité » dont la définition concrète doit donner lieu à des marchés d'études ; qu'elle indique que cette « base de programme » non limitative devra être discutée avec les concepteurs ; que ces éléments sont suffisamment précis pour informer la population de la nature et de l'ampleur du projet déclaré d'utilité publique ;
3. Considérant que le moyen tiré de ce qu'il n'aurait pas été tenu compte du plan de prévention des risques n'est pas assorti de précisions suffisantes pour permettre au tribunal d'en apprécier le bien-fondé ;
4. Considérant que seules les dispositions du I de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable en Polynésie française, relatives à la déclaration d'utilité publique demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages, imposent de joindre une étude d'impact au dossier d'enquête publique ; qu'en l'espèce, la déclaration d'utilité publique était demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante, afin de procéder à

l'acquisition des immeubles avant que le projet ne soit établi, ce qui relève des dispositions du II du même article qui n'impose pas d'étude d'impact ; qu'ainsi, le moyen tiré de l'absence d'une telle étude au dossier d'enquête publique est inopérant ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article R. 11-10 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable en Polynésie française : « Le commissaire enquêteur (...) examine les observations consignées ou annexées aux registres et entend toutes personnes qu'il paraît utile de consulter ainsi que l'expropriant s'il le demande. / Le commissaire enquêteur (...) rédige des conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération. / (...) Ces opérations, dont il est dressé procès-verbal, doivent être terminées dans un délai d'un mois à compter de l'expiration du délai d'enquête (...) » ; que ce délai d'un mois n'est pas prescrit sous peine de nullité de la procédure d'enquête publique ; que, par suite, le moyen tiré de ce qu'il n'aurait pas été respecté est, en tout état de cause, inopérant ;

6. Considérant que les dispositions précitées de l'article R. 11-10 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable en Polynésie française n'impliquent pas que le commissaire enquêteur soit tenu de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête ; qu'elles l'obligent néanmoins à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel les raisons qui déterminent le sens de cet avis (CE 20 mars 1985 n° 47682, B) ; qu'en l'espèce, ce rapport, qui n'avait pas à intégrer les réponses aux observations, synthétise et analyse les 52 observations consignées dans les registres, en précisant qu'elles émanent de trois catégories de personnes, à savoir les occupants sans titre d'une partie du littoral propriété de la Polynésie française, opposés au projet en raison de leur expulsion prévue, les propriétaires concernés par une procédure d'expropriation, qui contestent le montant de l'indemnisation envisagée par la Polynésie française, et diverses personnes favorables ou sans opposition, qui soulignent l'intérêt du projet en termes de rayonnement touristique international, de développement économique et de création d'emplois, tout en insistant sur la nécessité de respecter l'environnement et la valeur culturelle, spirituelle et archéologique des terres concernées, ou en s'interrogeant sur l'impact d'un projet d'une telle envergure ; que l'avis favorable est motivé par l'atout indéniable constitué par le projet Tahiti Mahana Beach pour le développement touristique et la relance économique de la Polynésie française ; que le commissaire enquêteur a ainsi rendu compte de l'examen des observations et émis un avis personnel motivé ;

7. Considérant que le sens de l'avis du commissaire enquêteur n'est pas en contradiction avec ses déclarations à la presse, qui ne comportaient aucune critique relative à la nature ou à l'intérêt général du projet ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que l'avis favorable aurait été émis sous la pression de l'administration ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne la cessibilité des parcelles nécessaires à la réalisation du projet Tahiti Mahana Beach :

8. Considérant que les pièces du dossier ne comportent aucune ambiguïté sur la situation et la délimitation des parcelles à exproprier appartenant en indivision aux consorts F. ; que, par suite, la circonstance que la désignation de deux d'entre elles sous les références cadastrales C nos 196 et 197 n'apparaît pas sur les extraits cadastraux produits dans le cadre de la présente instance est sans

incidence sur la régularité de la procédure d'expropriation ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article R. 11-22 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable en Polynésie française, relatif à l'enquête parcellaire : « Notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie est faite par l'expropriant, sous pli recommandé avec demande d'avis de réception aux propriétaires figurant sur la liste établie en application de l'article R. 11-19 lorsque leur domicile est connu d'après les renseignements recueillis par l'expropriant ou à leurs mandataires, gérants, administrateurs ou syndics (...) » ; qu'il ressort des pièces du dossier que les requérantes sont titulaires de droits indivis sur des parcelles à exproprier en leur qualité de descendantes de Mme Mere F., décédée en 1970, qui en était propriétaire ; que si les défendeurs font valoir que les informations relatives à l'enquête parcellaire ont été régulièrement notifiées au président de l'association Huaai a Viriamu F. regroupant les nombreux propriétaires indivis de ces terres, ils n'apportent aucune preuve de l'existence d'un mandat à cette association ; que toutefois, il ne ressort des pièces du dossier ni que les requérantes, dont l'une a présenté des observations lors de l'enquête publique, auraient été privées d'une garantie du fait de l'absence de notification individuelle des informations relatives à l'enquête parcellaire, ni que cette irrégularité aurait eu une incidence sur la détermination des parcelles à exproprier (CE Assemblée 23 décembre 2011 n° 335033, A) ; que, par suite, la méconnaissance des dispositions précitées est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme F. et autres ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté attaqué ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Considérant que Mme F. et autres sont la partie perdante et qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre une somme à leur charge au titre des frais non compris dans les dépens exposés par l'établissement TNAD ; que, par suite, les conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de Mme Maeva F. et autres est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par l'établissement public Tahiti Nui aménagement et développement au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme Maeva F. épouse D., à Mme Marie-Christiane D. épouse S., à Mme Vearoiipeu F. épouse L., à Mme Anne-Marie F. épouse M., à Mme Thilda F., à la Polynésie française et à l'établissement public Tahiti Nui aménagement et développement.

Délibéré après l'audience du 24 mai 2016, à laquelle siégeaient :

M. Tallec, président, Mme Meyer, première conseillère, M. Rouch, substitut général près la cour d'appel de Papeete.

Lu en audience publique le 21 juin 2016.

La greffière,

D. Germain

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française en ce qui

le concerne ou 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.

Pour expédition, Un greffier,