

Décision de la Cour administrative d'appel n° 21PA04069 du 06 mars 2023

Cour d'appel de Paris

3ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme A E C a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française :

- d'une part, d'annuler l'arrêté HC 733 du 7 novembre 2019 par lequel le haut-commissaire de la République en Polynésie française a déclaré d'utilité publique la protection et l'exploitation du site de captage et de traitement de la rivière Punaru'u dans la commune de Punaauia par le syndicat intercommunal Te Oropaa et ordonné la cessibilité d'une partie des terres " Manua-Vaimoora " nécessaires à la protection et à l'exploitation du site, ainsi que les avis favorables du commissaire enquêteur ;
- d'autre part, d'annuler l'arrêté HC 597 du 3 septembre 2020 par lequel le haut-commissaire de la République en Polynésie française a ordonné la cessibilité d'une partie des terres Paoa-Teaamara, Manua-Vaimoora et Tehaunatahua, nécessaires à la protection et à l'exploitation du site de captage et de traitement de la rivière Punaru'u dans la commune de Punaauia.

Par deux jugements n° 1900473 du 15 décembre 2020 et n° 2000573 du 8 juin 2021, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté les demandes.

Procédure devant la cour :

I) Par une requête enregistrée le 27 janvier 2021 sous le n° 21PA00484, Mme C, représentée par Me Le Neel, demande à la cour :

- 1°) d'annuler le jugement n° 1900473 du 15 décembre 2020 du tribunal administratif de la Polynésie française ;
- 2°) d'annuler l'arrêté HC 733 du 7 novembre 2019 par lequel le haut-commissaire de la République en Polynésie française a déclaré d'utilité publique la protection et l'exploitation du site de captage et de traitement de la rivière Punaru'u dans la commune de Punaauia par le syndicat intercommunal Te Oropaa et ordonné la cessibilité d'une partie des terres " Manua-Vaimoora " nécessaires à la protection et à l'exploitation du site ;
- 3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le dossier soumis à enquête publique était incomplet, ne comprenant pas les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants et l'appréciation sommaire des dépenses, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable à la Polynésie française ; ces manquements ont nui à l'information du public ;
- l'étude d'impact est insuffisante au regard des dispositions de l'article LP. 1320-2 du code de l'environnement polynésien ;
- le dossier soumis à enquête publique et l'arrêté déclarant l'utilité publique du projet ainsi que la

cessibilité sont incohérents dès lors que la surface totale expropriée mentionnée dans l'arrêté contesté est de 27 058 mètres carrés, alors que la notice du dossier d'enquête publique indique que la surface expropriée est de 2,9 hectares, tandis que l'étude d'impact comporte une carte selon laquelle les besoins couvrent une surface de 26 250 mètres carrés ;

- les rapports et les conclusions du commissaire-enquêteur ne sont pas suffisamment motivés, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 11-10 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable à la Polynésie française ;

- l'arrêté de cessibilité méconnaît les dispositions des articles R. 11-19, R. 11-22, R. 11-23 et R. 11-28 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable à la Polynésie française dès lors que ne sont pas indiqués les noms de tous les propriétaires, notamment le sien ;

- l'utilité publique du projet n'est pas établie ; les objectifs poursuivis par l'expropriation peuvent être aisément atteints sans recourir à celle-ci, dès lors notamment que le code de l'aménagement permet la protection des ressources en eau et que les terrains concernés sont classés en zone naturelle du plan d'aménagement de Punaauia ; l'entretien des terrains est permis par des conventions de passage conclues en 1983, lesquelles prévoient en outre l'implantation et l'exploitation des différents ouvrages de production d'eau potable ; le projet éco-pédagogique allégué ne se rattache pas à l'objet et aux missions du syndicat intercommunal à vocation unique.

La requête a été communiquée au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier.

La clôture de l'instruction a été fixée au 23 février 2022.

II) Par une requête enregistrée le 19 juillet 2021 sous le n° 21PA04069, Mme C, représentée par Me Le Neel, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 2000573 du 8 juin 2021 du tribunal administratif de la Polynésie française ;

2°) d'annuler l'arrêté HC 597 du 3 septembre 2020 par lequel le haut-commissaire de la République en Polynésie française a ordonné la cessibilité d'une partie des terres Paoa-Teaamara, Manua-Vaimoora et Tehaunatahua, nécessaires à la protection et à l'exploitation du site de captage et de traitement de la rivière Punaru'u dans la commune de Punaauia ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est irrégulier en ce qu'il est entaché d'omission à statuer ; le moyen tiré de ce que la mission assurée par le syndicat intercommunal ne lui permet pas de remplir une mission éco-pédagogique n'a pas été examiné par les premiers juges ;

- l'arrêté de cessibilité litigieux est entaché d'illégalité dès lors que l'arrêté du 7 novembre 2019 par lequel le haut-commissaire de la République en Polynésie française a déclaré d'utilité publique la protection et l'exploitation du site de captage et de traitement de la rivière Punaru'u est lui-même illégal ;

- le dossier soumis à enquête publique était incomplet, ne comprenant pas les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants et l'appréciation sommaire des dépenses, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable à la Polynésie française ; ces manquements ont nui à l'information du public ;
- l'étude d'impact est insuffisante au regard des dispositions de l'article LP. 1320-2 du code de l'environnement polynésien ;
- le dossier soumis à enquête publique et l'arrêté déclarant l'utilité publique du projet ainsi que la cessibilité sont incohérents dès lors que la surface totale expropriée mentionnée dans l'arrêté contesté est de 27 058 mètres carrés, alors que la notice du dossier d'enquête publique indique que la surface expropriée est de 2,9 hectares, tandis que l'étude d'impact comporte une carte selon laquelle les besoins couvrent une surface de 26 250 mètres carrés ;
- les rapports et les conclusions du commissaire-enquêteur ne sont pas suffisamment motivés, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 11-10 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable à la Polynésie française ;
- l'arrêté de cessibilité méconnaît les dispositions des articles R. 11-19, R. 11-22, R. 11-23 et R. 11-28 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable à la Polynésie française dès lors que ne sont pas indiqués les noms de tous les propriétaires, notamment le sien ;
- l'utilité publique du projet n'est pas établie ; les objectifs poursuivis par l'expropriation peuvent être aisément atteints sans recourir à celle-ci, dès lors notamment que le code de l'aménagement permet la protection des ressources en eau et que les terrains concernés sont classés en zone naturelle du plan d'aménagement de Punaauia ; l'entretien des terrains est permis par des conventions de passage conclues en 1983, lesquelles prévoient en outre l'implantation et l'exploitation des différents ouvrages de production d'eau potable ; le projet éco-pédagogique allégué ne se rattache pas à l'objet et aux missions du syndicat intercommunal à vocation unique.

La requête a été communiquée au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier.

La clôture de l'instruction a été fixée au 23 février 2022.

Vu :

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable à la Polynésie française,
- le code de l'aménagement de la Polynésie française,
- le code de l'environnement polynésien,
- 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 B,
- les conclusions de Mme Marion, rapporteure publique désignée en application de l'article R. 222-24 du code de justice administrative,

- et les observations de Me Le Neel, représentant Mme C.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 13 février 2019, le haut-commissaire de la République en Polynésie française a ordonné deux enquêtes publiques préalables à la déclaration d'utilité publique relative à la maîtrise foncière des parcelles où se situent les ouvrages de captage et de traitement de l'eau de la rivière Punaru'u, dans la commune de Punaauia, au profit du syndicat intercommunal Te Oropaa. Par un arrêté HC 733 du 7 novembre 2019, paru au Journal officiel de la Polynésie française le 15 novembre 2019, le haut-commissaire de la République en Polynésie française a déclaré d'utilité publique la protection et l'exploitation du site de captage et de traitement de la rivière Punaru'u dans la commune de Punaauia par le syndicat intercommunal Te Oropaa et ordonné la cessibilité d'une partie des terres " Manua-Vaimoora " nécessaires à la protection et à l'exploitation du site. Mme C, copropriétaire en indivision de la parcelle K1-1 " Manua-Vaimoora ", devenue K1-16, en sa qualité d'ayant droit de son arrière-arrière-grand-père, M. D a C Pohuetea, a formé un recours administratif auprès du haut-commissaire de la République en Polynésie française le 22 novembre 2019 et, en l'absence de réponse, a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler l'arrêté du 7 novembre 2019. La cessibilité des parcelles n'ayant pas été mise en œuvre, le haut-commissaire de la République en Polynésie française a ordonné une nouvelle fois, par un arrêté HC 597 du 3 septembre 2020, la cessibilité d'une partie des terres Paoa-Teaamara, Manua-Vaimoora et Tehaunatahua, nécessaires à la protection et à l'exploitation du site de captage et de traitement de la rivière Punaru'u dans la commune de Punaauia. Mme C a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler ce second arrêté. Par deux jugements des 15 décembre 2020 et 8 juin 2021 dont Mme C relève appel, le tribunal a rejeté les deux demandes.

Sur la jonction :

2. Les requêtes enregistrées sous les numéros 21PA00484 et 21PA04069 présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune ; il y a lieu par suite de les joindre pour y statuer par un seul arrêt.

Sur le bien-fondé du jugement :

3. Aux termes de l'article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable à la Polynésie française : " L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers, ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête et qu'il aura été procédé contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier, ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés. ". Par ailleurs, aux termes de l'article A.111-5 du code de l'aménagement de la Polynésie française : " Les zones naturelles comprennent : / [] Une zone de protection de captage d'eau - NCE / Une zone de protection de captage d'eau est destinée à protéger les ressources en eau en assurant à la fois le maintien des nappes et leur qualité. / Sont réglementées ou interdites les installations ou constructions de quelque nature que ce soit, ainsi que certaines occupations du sol polluantes, certains usages ou activités du sol ou du sous-sol en raison de leur caractère polluant ou des risques qu'ils font

courir à la ressource. ".

4. Il appartient au juge, lorsqu'il se prononce sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs au regard de l'intérêt qu'elle présente. Il lui appartient également, s'il est saisi d'un moyen en ce sens, de s'assurer, au titre du contrôle sur la nécessité de l'expropriation, que l'inclusion d'une parcelle déterminée dans le périmètre d'expropriation n'est pas sans rapport avec l'opération déclarée d'utilité publique.

5. L'opération projetée sur les parcelles concernées par les arrêtés attaqués a pour objet la maîtrise foncière des terres où se situent les ouvrages de captage et de traitement de l'eau de la rivière Punaru'u, dans la commune de Punaauia, au profit du syndicat intercommunal Te Oropaa, en vue d'assurer la sécurité et l'entretien du site, le développement de son exploitation par l'implantation de nouveaux ouvrages, et sa valorisation. Si une telle opération répond à un objectif d'intérêt général, il ressort en revanche des pièces du dossier que l'expropriant était en mesure de la réaliser dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, dès lors que les terrains concernés sont classés en zone naturelle NCEc du plan d'aménagement de Punaauia, ce classement impliquant la protection du captage d'eau et l'entretien des abords de la rivière, auquel procède déjà le syndicat, qui a en outre conclu en 1983 avec les propriétaires et ayants droit des parcelles des conventions de passage permettant l'implantation et l'exploitation des différents ouvrages de production d'eau potable. Enfin, le périmètre de l'expropriation comprend des parcelles sans rapport avec les objectifs de l'opération projetée dans la mesure où le syndicat intercommunal à vocation unique Te Oropaa souhaite y aménager des structures d'accueil à destination d'un public scolaire, mission pédagogique qui ne relève pas des compétences qui lui ont été confiées par l'arrêté n° 56 BAC du 3 janvier 1974, qui dispose en son article 1er qu'" [i] est créé entre les communes de Paea, Punaauia et Faaa, un syndicat intercommunal qui prendra le nom de syndicat " te oropaa " , et dont le siège est fixé à la mairie de Punaauia, en vue de gérer, entretenir et améliorer les installations de captage, d'adduction et de distribution publique de l'eau potable, conformément aux dispositions, des délibérations concordantes des conseils municipaux des communes adhérentes ". Dans ces conditions, le caractère d'utilité publique de l'opération projetée ne peut être regardé comme établi. L'arrêté du 7 novembre 2019 par lequel le haut-commissaire de la République en Polynésie française a déclaré d'utilité publique la protection et l'exploitation du site de captage et de traitement de la rivière Punaru'u dans la commune de Punaauia par le syndicat intercommunal Te Oropaa et a ordonné la cessibilité d'une partie des terres " Manua-Vaimoora " est donc entaché d'illégalité ainsi, par voie de conséquence, que l'arrêté du 3 septembre 2020 par lequel le haut-commissaire de la République en Polynésie française a ordonné la cessibilité d'une partie des terres Paoa-Teaamara, Manua-Vaimoora et Tehaunatahua.

6. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, que

Mme C est fondée à soutenir que c'est à tort que, par les jugements attaqués, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté ses demandes, et que les arrêtés des 7 novembre 2019 et 3 septembre 2020 du haut-commissaire de la République en Polynésie française doivent être annulés.

Sur les frais liés aux litiges :

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État le versement de la somme de 2 000 euros à Mme C en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1er : Les jugements n° 1900473 du 15 décembre 2020 et n° 2000573 du 8 juin 2021 du tribunal administratif de la Polynésie française, et les arrêtés HC 733 du 7 novembre 2019 et HC 597 du 3 septembre 2020 du haut-commissaire de la République en Polynésie française sont annulés.

Article 2 : L'État versera la somme de 2 000 euros à Mme C en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Mme A E C et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée à la Polynésie française, au haut-commissaire de la République en Polynésie française et au syndicat intercommunal Te Oropaa.

Délibéré après l'audience du 24 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

- M. Ivan Luben, président de chambre,
- Mme Gaëlle Mornet, première conseillère.,
- Mme Gaëlle Dégardin, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 mars 2023.

La rapporteure,

G. BLe président,

I. LUBEN

Le greffier,

É. MOULIN

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires 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.

N° 21PA00484, 21PA04069