

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2102298

Société Aviva Vie

M. Rémy Combes
Rapporteur

M. Laurent Buisson
Rapporteur public

Audience du 17 février 2022
Décision du 10 mars 2022

34-02-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Montreuil,
(2^{ème} chambre),

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, respectivement enregistrés les 18 février, 4 juin et 5 juillet 2021, la société Aviva Vie, représentée par Me Cherel, demande au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2020-3144 du 18 décembre 2020 par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis a déclaré cessibles pour cause d'utilité publique, au profit de la société d'économie mixte Sequano Aménagement, les parcelles cadastrées section K, n° 6, 7, 8, 9 et 10 situées à Saint-Ouen et nécessaires à la réalisation de l'opération d'aménagement de la zone d'aménagement concertée des Docks, à Saint-Ouen ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat et de la société Sequano Aménagement la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient :

- que l'arrêté attaqué a été signé par une autorité incompétente pour ce faire ;
- qu'il est entaché de vice de forme dès lors qu'il ne contient pas de visa du procès-verbal de l'opération d'enquête parcellaire, prévu à l'article R. 131-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; qu'à défaut d'un tel visa, il doit être considéré que la cessibilité n'a pas été déclaré au vu de ce procès-verbal, en méconnaissance de l'article R. 132-1 de ce code ;

- que cet arrêté est entaché d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 132-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dès lors qu'il ne concerne

que les parcelles cadastrées section K, et non pas l'ensemble des parcelles incluses dans le périmètre de la déclaration d'utilité publique, lequel couvre les sections cadastrales G, H, I, J, K et L ; que l'enquête parcellaire, qui ne concerne que la section K et revêt ainsi illégalement un caractère partiel, a été menée postérieurement à celle portant sur les autres sections cadastrales, réalisée conjointement à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ;

- que les parcelles lui appartenant ont été déclarées cessibles en méconnaissance de l'article L. 132-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dès lors qu'elles ne sont pas nécessaires à la réalisation du projet déclaré d'utilité publique ; qu'il s'agit d'un ensemble immobilier à destination de bureaux et d'entrepôts dans un bon état général qu'il n'est ainsi pas nécessaire d'exproprier pour réaliser un projet consistant notamment en la création de surfaces importantes de bureaux, d'activités, socles et commerces ; que la pérennisation des structures existantes est de nature à répondre au programme de réalisation de la zone d'aménagement concerté ; qu'il n'est pas démontré par le préfet que l'opération ne pourrait être réalisée que sur les parcelles de la requérante ; que la majorité des parcelles comprises dans le périmètre de la zone d'aménagement concerté, ainsi estimées nécessaires au projet, ont fait l'objet d'une enquête parcellaire conjointe à la déclaration d'utilité publique du 10 mars 2011, bien antérieurement à l'édition de l'arrêté attaqué ; que la démolition des biens immobiliers de la requérante va nécessiter un chantier important, aux abords directs de la Seine, présentant de lourds impacts environnementaux ;

- que dès lors que le programme de l'opération en cause, laquelle a été déclarée d'utilité publique le 10 mars 2011, a fait l'objet de quatre évolutions approuvées les 10 octobre 2011, 14 décembre 2015, 12 novembre 2018 et 4 décembre 2019, modifiant substantiellement les caractéristiques du projet, l'administration aurait dû prendre une nouvelle déclaration d'utilité publique ; que, notamment, les parcelles appartenant à la requérante, sur lesquelles le programme initial prévoyait d'implanter une salle omnisport, des activités et des commerces, doit désormais accueillir des logements et des bureaux ; qu'en l'absence de nouvelle déclaration d'utilité publique, l'arrêté contesté est dépourvu de base légale ;

- que la décision contestée est dépourvue de base légale en tant qu'elle est fondée sur un arrêté déclarant illégalement d'utilité publique une opération d'aménagement ayant pour conséquence la démolition de pôles d'activité existants attractifs, et la densification des bords de Seine sans tenir compte du risque d'inondation et en méconnaissance du plan de prévention des risques d'inondation par débordement de ce fleuve arrêté par le préfet de la Seine-Saint-Denis le 21 juin 2007 ; qu'alors que ce document identifie les parcelles de la requérante, situées au bord de la Seine et desservies par les quais, en zone d'aléas forts, où l'urbanisation doit être limitée afin de ne pas exposer de nouvelles populations au risque, le projet prévoit d'y édifier des immeubles de logement de gabarit R+9 et des immeubles de bureau de gabarit R+14, dont l'emprise au sol est très importante ; que la création d'une salle omnisport dans le secteur 6, tel que prévu par le projet initial déclaré d'utilité publique, n'est pas autorisée en zone d'aléas forts ; que la création de logements dans ce secteur, en remplacement des bâtiments tertiaires et entrepôts existants, va conduire à exposer au risque les futurs résidents en dehors des horaires de bureaux ; que les mesures compensatoires prévues par le projet, qui n'ont pas pour objet de réduire son impact sur la vitesse d'écoulement, cote de la ligne d'eau, capacité de stockage des eaux de crues, mais uniquement d'assurer une mise en sécurité des populations en cas de crue, ne peuvent être regardées comme suffisantes au regard du plan de prévention des risques d'inondation précité ;

- que l'arrêté de déclaration d'utilité publique du 10 mars 2011 est également illégal en ce qu'il ne précise pas quelle personne publique est chargée de poursuivre la procédure d'expropriation, tel que prévu par l'article L. 122-7 du code de l'expropriation pour cause

d'utilité publique, alors même que l'opération en cause, située à Saint-Ouen, intéresse également la commune de Clichy-la-Garenne.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 avril 2021, le préfet de la Seine-Saint-Denis conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens de la requête sont infondés.

Par deux mémoires enregistrés les 3 et 23 juin 2021, la société d'économie mixte Sequano Aménagement, représenté par Me Ceccarelli-Le Guen, 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 de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête sont infondés.

Vu :

- la décision attaquée ;
- l'avis envoyé aux parties, en date du 19 mai 2021, en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, informant les parties que l'affaire était susceptible d'être inscrite au rôle d'une audience du second semestre 2021 et que la clôture d'instruction était susceptible d'intervenir à compter du 7 juin 2021 ;
- l'ordonnance du 9 septembre 2021 portant clôture immédiate de l'instruction ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le plan de prévention des risques d'inondation par débordement direct de la Seine, arrêté par le préfet de la Seine-Saint-Denis le 21 juin 2007 ;
- 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 M. Combes, rapporteur ;
- les conclusions de M. Buisson, rapporteur public ;
- et les observations de Me Tchakerian, substituant Me Cherel pour la société Aviva Vie, et de Me Pupponi, substituant Me Ceccarelli-Le Guen pour la société Sequano Aménagement.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° 2011-0456 en date du 10 mars 2011, le préfet de la Seine-Saint-Denis a déclaré d'utilité publique la réalisation de l'opération d'aménagement de la zone d'aménagement concertée (ZAC) des Docks, à Saint-Ouen. Par arrêté n° 2020-3144 du 18 décembre 2020, ce préfet a déclaré cessibles pour cause d'utilité publique, au profit de la société d'économie mixte Sequano Aménagement, les parcelles cadastrées section K, n° 6, 7, 8, 9 et 10, situées dans le périmètre de l'opération et nécessaires à la réalisation de cette

opération. La société Aviva Vie, propriétaire des parcelles, demande l'annulation de ce dernier arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes, d'abord, du premier alinéa de l'article L. 1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *L'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait 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 personnes intéressées* ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 121-2 du même code : « *L'acte déclarant l'utilité publique ou la décision refusant de la déclarer intervient au plus tard un an après la clôture de l'enquête préalable. Ce délai est augmenté de six mois lorsque la déclaration d'utilité publique ne peut être prononcée que par décret en Conseil d'Etat* ». Et aux termes du premier alinéa de l'article L. 121-4 de ce code : « *L'acte déclarant l'utilité publique précise le délai accordé pour réaliser l'expropriation. Il ne peut excéder cinq ans, si la déclaration d'utilité publique n'est pas prononcée par décret en Conseil d'Etat en application de l'article L. 121-1* ».

3. Il résulte de ces dispositions que lorsqu'un projet déclaré d'utilité publique fait l'objet de modifications substantielles durant la période prévue pour procéder aux expropriations nécessaires, sans toutefois qu'elles conduisent à faire regarder celui-ci comme constituant un projet nouveau, il incombe à l'autorité compétente de porter une nouvelle appréciation sur son utilité publique au regard de ces changements et de modifier en conséquence la déclaration d'utilité publique initiale. Une telle modification, qui n'a pas pour effet de prolonger la durée pendant laquelle doivent être réalisées les expropriations, ne saurait toutefois légalement intervenir qu'à la suite d'une nouvelle enquête publique, destinée notamment à éclairer le public concerné sur la portée des changements ainsi opérés au regard du contexte dans lequel s'inscrit désormais le projet. La procédure de cette enquête publique et la composition du dossier sont régies par les dispositions applicables à la date de la décision modifiant la déclaration d'utilité publique. Il appartient donc au maître d'ouvrage, d'une part, de reprendre les éléments du dossier soumis à l'enquête publique initiale en les actualisant pour prendre en compte les modifications substantielles apportées au projet et les évolutions du contexte si ces dernières sont significatives, et, d'autre part, de produire les éléments du dossier soumis à enquête publique nouvellement requis par la réglementation.

4. Aux termes, ensuite, de l'article L. 562-1 du code de l'environnement : « *I.- L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. II.- Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin : /1° De délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ; /2° De délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des*

aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ; /3° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ; /4° De définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs ». Et aux termes de l'article L. 562-4 du même code: « *Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique (...)* ». Contrairement à ce que soutient la société d'économie mixte Sequano Aménagement, les dispositions des plans de prévention des risques naturels sont opposables à la décision déclarant d'utilité publique une opération située dans le périmètre de ce document. Il résulte des dispositions réglementaires prévues, s'agissant de la zone jaune, par l'article 5.2 du plan de prévention des risques d'inondation par débordement direct de la Seine, arrêté par le préfet de la Seine-Saint-Denis le 21 juin 2007, que : « *Sont admis notamment dans le respect des prescriptions générales de l'article 2 : (...) Les opérations d'aménagements sous réserve de la réalisation d'une étude hydraulique sur l'ensemble du secteur avec la définition et la mise en œuvre de mesures compensatoires pour supprimer l'impact sur les conditions d'écoulement des crues et assurer la conservation des volumes de stockage définis (...)* ». Il résulte en outre du lexique compris dans ce plan qu'une étude hydraulique « *doit comporter : - Un calage de l'état initial validé par plusieurs crues représentatives (les résultats doivent comporter pour chaque profil les coefficients de Strickler des lits mineurs et majeurs, les vitesses d'écoulement et la cote de la ligne d'eau) ; - Les résultats de la propagation du débit de la crue de référence après intégration des données topographiques du projet* » ; et que les mesures compensatoires sont définies comme celles visant « *à rendre nul l'impact sur la vitesse d'écoulement, la cote de la ligne d'eau et la capacité de stockage des eaux de crues (crue 1910)* ».

5. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le projet d'aménagement de la ZAC des Docks a été déclaré d'utilité publique par arrêté du préfet de la Seine-Saint-Denis du 10 mars 2011, dont les effets ont été prorogés pour une durée de cinq ans par arrêté préfectoral en date du 8 mars 2016. Aux termes de la notice explicative versée au dossier d'enquête publique préalable à cette déclaration d'utilité publique, « Le projet vise à développer, au cœur de l'agglomération, un nouveau morceau de ville de grande qualité urbaine et environnementale, exemplaire et innovant dans sa diversité fonctionnelle et sociale, sa densité, en continuité avec le reste de la ville ». Ce document définit quatre « grands objectifs stratégiques » pour l'aménagement de la ZAC des Docks intitulés « Un quartier solidaire à l'échelle métropolitaine et de la Ville », « Un quartier à l'identité fondée sur l'histoire, la mixité et la diversité », « Un quartier qui contribue à la lutte contre le réchauffement climatique et exemplaire en matière d'environnement et de santé » et « Un quartier conçu et vécu de manière participative ». Ces objectifs sont ensuite déclinés par cette notice au regard des problématiques définies comme : « Renouer avec la Seine », « Réaliser un nouveau canevas d'espaces publics », « mettre en place un véritable maillage viaire », « fonder une diversité morphologique », « promouvoir une véritable mixité urbaine », « mettre en place une mobilité durable », tendre « vers un écoquartier », et adopter « une démarche de développement durable exemplaire ». Enfin, ce document précise que l'aménagement de la ZAC doit permettre la réalisation « d'un programme global prévisionnel des constructions » d'environ 824 000 m² correspondant environ à 387 000 m² de surfaces de logements, 308 000 m² de bureaux, 60 000 m² de surfaces d'activités, socles, commerces, 52 000 m²

d'équipements collectifs, et 17 000 m² d'équipements publics, en lieu et place d'espaces antérieurement occupés à titre principal par des entrepôts et constructions non-tertiaires à caractère industriel ou ferroviaire, le secteur n'accueillant dans son état initial que deux-cent-quinze logements.

6. Il résulte également des éléments versés aux débats que le programme d'aménagement de la ZAC a fait l'objet de quatre évolutions approuvées par la métropole du Grand Paris les 10 octobre 2011, 14 décembre 2015, 12 novembre 2018 et 4 décembre 2019, au terme desquelles le projet prévoyait, à la date de la décision attaquée, la réalisation d'environ 886 000 m² de surface de plancher se répartissant à hauteur de 496 000 m² de logements, de 277 000 m² de bureaux, de 55 000 m² de surfaces d'activités, socles, commerces, de 30 000 m² d'équipements collectifs, et de 28 000 m² d'équipements publics. Il ressort en outre du dernier dossier modificatif de réalisation du programme, approuvé le 4 décembre 2019, que « la restructuration du stade Bauer existant, antérieurement prévue dans le secteur 6 Seine de la Zac, devrait se faire hors du périmètre de celle-ci, sur le site actuel du stade Bauer au sein d'un projet d'envergure à vocation commerciale, ludique et sportive dans le cadre de l'appel à projet Inventons la Métropole du Grand Paris », et que « Dû à l'évolution programmatique du secteur 6, l'augmentation des surfaces de logements depuis le dernier dossier de réalisation modificatif (...) a amené l'aménageur à réévaluer les besoins en équipements scolaires de la Zac. De ce fait, l'étude de prospective scolaire réalisée par le cabinet Initial consultants courant 2018 recommande la réalisation de 34 classes supplémentaires. Le nouveau programme des équipements publics de la Zac intègre ces préconisations, avec l'ajout d'une nouvelle école ».

7. D'autre part, il est constant que le périmètre de l'opération d'aménagement de la ZAC des Docks est situé aux abords directs de la Seine, partiellement en zone jaune, dite « zone d'aléas forts et autres » du plan de prévention des risques d'inondation par débordement direct de la Seine, et que l'opération, qui implique la modification de la topographie du site par la réalisation de remblais visant à rehausser certains secteurs situés en zone inondable, prévoyait notamment à titre de mesure de compensation, dans sa version initiale, de créer des déblais et de rendre les parkings souterrains inondables en vue de compenser le volume d'expansion des crues ainsi soustrait.

8. Il résulte de l'ensemble des circonstances ainsi exposées que les dossiers modificatifs successifs du programme d'aménagement de la ZAC des Docks ont fait sensiblement évoluer le projet en prévoyant une très forte augmentation de la surface de logements, de près de 110 000 m², et l'édification d'un groupe scolaire, qui doivent notamment s'implanter sur l'emprise initialement dédiée à la construction d'un stade omnisport, en bordure directe des rives de la Seine et au sein de la zone jaune du plan de prévention des risques d'inondation précité, entraînant ainsi un accroissement très important du nombre de personnes exposées au risque identifié. Dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'étude hydraulique prévue par ce document, réalisée en 2009, aurait été actualisée au vu de ces évolutions et que les mesures compensatoires initialement prévues seraient toujours pertinentes, les modifications sus-évoquées, dont les conditions de faisabilité n'ont pas été étudiées, remettent en cause l'analyse de l'utilité publique réalisée au terme de la première enquête. Elles revêtent, par suite, un caractère substantiel imposant la mise en œuvre d'une seconde enquête publique et, le cas échéant, l'édiction d'une nouvelle déclaration d'utilité publique.

9. Il s'ensuit, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la société requérante est fondée à demander l'annulation de l'arrêté de cessibilité attaqué.

Sur les frais liés à l'instance :

10. D'une part, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la société Aviva Vie, et non compris dans les dépens.

11. D'autre part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Aviva Vie la somme demandée par la société Sequano Aménagement au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté n° 2020-3144 du 18 décembre 2020 par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis a déclaré cessibles pour cause d'utilité publique, au profit de la société Sequano Aménagement, les parcelles cadastrées section K, n° 6, 7, 8, 9 et 10 situées à Saint-Ouen et nécessaires à la réalisation de l'opération d'aménagement de la zone d'aménagement concertée des Docks, à Saint-Ouen, est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à la société Aviva Vie la somme de 2 000 (deux mille) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la société Sequano Aménagement sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la société Aviva Vie, au préfet de la Seine-Saint-Denis, au ministre de l'intérieur et à la société d'économie mixte Sequano Aménagement.

Copie en sera adressée au préfet de la région Ile-de-France.

Délibéré après l'audience du 17 février 2022, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 mars 2022.

Le rapporteur,

La présidente,

Signé

Signé

R. Combes

K. Weidenfeld

La greffière,

Signé

M. Groff

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, 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.