

N° 1400478

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. et Mme X...
SOCIETE D'AMENAGEMENT FONCIER DE
LA PLAINE CHABRIER (SAFC)

Le tribunal administratif de La Réunion,

M. Sauvageot
Rapporteur

(1^{ère} chambre)

M. Couturier
Rapporteur public

Audience du 17 septembre 2015
Lecture du 15 octobre 2015

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires enregistrés les 30 mai 2014, 30 avril 2015, 31 juillet 2015 et 24 août 2015, M. et Mme X... et la société d'aménagement foncier de la Plaine Chabrier (SAFC), représentés par Me Settama-Vidon, du cabinet DS Avocats, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 13 mars 2014 par lequel le préfet de La Réunion a déclaré d'utilité publique le projet de constitution de réserves foncières dans le cadre de la réalisation d'une opération d'aménagement urbain « Cambaie-Oméga » - Ecocité, sur le territoire de la commune de Saint-Paul ;

2°) de mettre à la charge solidaire de l'Etat et du territoire de la côte ouest (TCO) une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

1. Considérant que par un arrêté du 13 mars 2014, le préfet de La Réunion a déclaré d'utilité publique le projet de constitution de réserves foncières dans le cadre de la réalisation d'une opération d'aménagement urbain « Cambaie-oméga » - Ecocité, sur le territoire de la

commune de Saint-Paul ; que M. et Mme X... et la société d'aménagement foncier de la plaine Chabrier demandent l'annulation de cet arrêté ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la compétence du signataire de l'arrêté :

2. Considérant que par un arrêté du 8 avril 2013, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion du 12 avril 2013, le préfet de La Réunion a habilité M. Xavier Brunetière, secrétaire général de la préfecture, à l'effet de signer tous arrêtés relevant des attributions de l'Etat dans le département de La Réunion à l'exception de certains actes limitativement énumérés au nombre desquels ne figurent pas les arrêtés de déclaration d'utilité publique ; que, par suite, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté du 13 mars 2014 manque en fait ;

En ce qui concerne la compétence du TCO pour recourir à la procédure d'expropriation :

3. Considérant qu'il résulte de la combinaison des articles L. 1 et L. 1112-2 du code général de la propriété des personnes publiques que les établissements publics de coopération intercommunale peuvent acquérir des immeubles et des droits réels immobiliers par expropriation ; que l'article 4 des statuts du TCO autorise le recours à l'expropriation pour l'exercice des compétences de l'établissement ; qu'aux termes de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales : « *La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : (..)* ; 1° *En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ; 2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi. A ce titre, elle peut organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service ; 3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ; » ; qu'enfin, il résulte des dispositions combinées des articles L. 221-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme, que les collectivités publiques peuvent procéder à la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement qui ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques et de permettre le renouvellement urbain ;*

4. Considérant que par délibérations des 10 septembre 2012, 24 juin 2013 et 4 novembre 2013, le conseil communautaire du TCO a déclaré d'intérêt communautaire l'engagement de toute opération d'acquisition préalable dans le cadre de la mise en œuvre tant

des compétences « logement » et « futures ZAC » au sein du périmètre de la zone d'aménagement différé (ZAD) Cambaie-Oméga, au titre d'une opération d'aménagement d'importance sur le fondement de l'article R. 11-3 II du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; qu'il résulte des pièces du dossier, et notamment de la notice explicative jointe au dossier d'enquête publique, que l'opération « Cambaie-Oméga » - Ecocité s'articule principalement autour de la création, à terme, de 15 000 logements et de tous les équipements en matière de transports, de loisirs, et d'environnement nécessaires au fonctionnement d'un nouveau quartier devant accueillir 40 000 habitants, sur un territoire d'environ 200 hectares qui intègre les trois centres-villes de Saint-Paul, du Port et de La Possession, ainsi que les ultimes emprises libres entre Le Port et La Possession, et entre Le Port et Saint-Paul où se situe géographiquement l'espace Cambaie-Oméga ; que l'opération comprend également la création de zones d'activités économiques ; que, dans ces conditions, le projet de constitution de réserves foncières s'inscrit dans le cadre de la compétence d'aménagement de l'espace communautaire du TCO, et de mise en œuvre de sa politique d'équilibre social de l'habitat et de développement économique, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que la communauté d'agglomération n'est pas titulaire du droit de préemption urbain institué dans le périmètre de cette opération ; qu'il s'ensuit que M. X... et autres ne sont pas fondés à soutenir que l'opération déclarée d'utilité publique n'entre pas dans le champ des compétences du TCO et que ce dernier n'avait pas qualité pour demander au préfet de lancer une procédure afin qu'il puisse acquérir les terrains nécessaires à sa réalisation, le cas échéant, par voie d'expropriation ;

En ce qui concerne l'ouverture de l'enquête publique :

5. Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que par une délibération du 24 juin 2013, le conseil communautaire du TCO a approuvé les caractéristiques générales du projet de dossier d'enquête publique conjointe à transmettre au préfet (enquête d'utilité publique en enquête parcellaire conformément aux articles L. 11-1 et R. 11-3, II du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique), a autorisé le président à poursuivre la procédure et l'établissement de toutes formalités, compléments et actes nécessaires au bon déroulement de celle-ci, et a approuvé le dossier destiné à être soumis à enquête conjointe conformément aux articles L. 11-1 et suivants et R. 11-3, II du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; que le conseil communautaire a également autorisé son président à solliciter auprès du préfet la demande d'ouverture conjointe de l'enquête préalable d'utilité publique et de l'enquête parcellaire afin d'acquérir, en cas d'échec des négociations amiables et par voie d'expropriation, les terrains non maîtrisés par la puissance publique, nécessaires à la réalisation du projet urbain ; qu'il a enfin autorisé le président à solliciter la désignation d'un commissaire-enquêteur pour diligenter l'enquête conjointe, ainsi que la délivrance de l'arrêté de déclaration d'utilité publique et de l'arrêté de cessibilité nécessaire à l'intervention de l'ordonnance d'expropriation pour les parcelles situées dans le périmètre des immeubles à exproprier et intégrées au périmètre de la zone d'aménagement différé (ZAD) créée par arrêté préfectoral du 20 avril 2001 ; que par une délibération du 4 novembre 2013, le conseil communautaire a approuvé les compléments et précisions apportées au dossier initial destiné à être soumis à enquête publique et autorisé son président à poursuivre la procédure et l'établissement de toutes les formalités et actes nécessaires au bon déroulement de celle-ci ; qu'ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le préfet a prescrit l'ouverture d'une enquête publique sans que l'organe délibérant du TCO n'ait préalablement sollicité la déclaration d'utilité publique du projet soumis à enquête ;

En ce qui concerne la régularité des délibérations des 24 juin 2013 et 4 novembre 2013 :

6. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 2121-10, L. 2121-12 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales que les convocations aux réunions du conseil communautaires doivent être envoyées aux conseillers communautaires à leur domicile personnel, sauf s'ils ont expressément fait le choix d'un envoi à une autre adresse, qui peut être celle du siège de la collectivité intercommunale, et qu'il doit être procédé à cet envoi dans un délai de cinq jours francs avant la réunion ;

7. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que par un courrier du 18 juin 2013 adressé par voie électronique, les membres du conseil communautaire du TCO ont été convoqués à la séance du conseil du 24 juin 2013, à l'ordre du jour de laquelle était inscrit le projet de délibération déclarant d'intérêt communautaire l'engagement de toute opération d'acquisition préalable dans le cadre de la mise en œuvre tant des compétences « logement » et « futures ZAC » au sein du périmètre de la ZAD « Cambaie-Oméga », au titre d'une opération d'aménagement d'importance sur le fondement de l'article R. 11-3, II du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; qu'à cette convocation étaient joints l'ordre du jour de la séance, ainsi que l'exposé des motifs, le projet de délibération en cause et ses annexes ; que l'envoi d'un courrier électronique portant convocation doit être regardé comme valant convocation adressée au domicile personnel, au sens des dispositions précitées de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'il n'est pas contesté que cette messagerie est techniquement accessible depuis le domicile ; qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'irrégularité de la convocation des conseillers communautaires à la séance du conseil communautaire du 24 juin 2013 doit être écarté ;

8. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que par un courrier du 29 octobre 2013 adressé par voie électronique, les membres du conseil communautaire du TCO ont été convoqués à la séance du conseil du 4 novembre 2013, à l'ordre du jour de laquelle était inscrit le projet de délibération modifiant la délibération du 24 juin 2013 précitée ; qu'à cette convocation étaient joints l'ordre du jour de la séance, ainsi que l'exposé des motifs, le projet de délibération en cause et ses annexes ; que, par suite, et pour les mêmes motifs que ceux qui précèdent, le moyen tiré de l'irrégularité de la convocation des conseillers communautaires à la séance du conseil communautaire du 4 novembre 2013 doit être écarté ;

En ce qui concerne la régularité de la procédure simplifiée d'enquête publique :

9. Considérant qu'aux termes du II de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans sa rédaction applicable à la date de signature de l'arrêté litigieux : « *L'expropriant adresse au préfet pour être soumis à l'enquête un dossier qui comprend obligatoirement : (...); - Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de l'acquisition d'immeubles, ou lorsqu'elle est demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi : 1° Une notice explicative ; 2° Le plan de situation ; 3° Le périmètre délimitant les immeubles à exproprier ; 4° L'estimation sommaire des acquisitions à réaliser. / Dans les cas prévus aux I et II ci-dessus, la notice explicative indique l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'insertion dans l'environnement, parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête a été retenu. / La notice explicative comprend, s'il y a lieu, les indications mentionnées à l'article R. 122-15 du code de l'environnement.* » ;

10. Considérant qu'il ressort tant des termes de l'arrêté attaqué que de la notice explicative jointe au dossier d'enquête que la déclaration d'utilité publique litigieuse a été prononcée pour l'acquisition de terrains nécessaires à la réalisation d'une opération d'aménagement urbain dans le quartier « Cambaie-Oméga » de la commune de Saint-Paul ; qu'ainsi qu'il a été précédemment exposé, cette opération, s'articule principalement autour de la création, à terme, de 15 000 logements et de tous les équipements en matière de transports, de loisirs et d'environnement nécessaires au fonctionnement d'un nouveau quartier devant accueillir 40 000 habitants, sur un territoire d'environ 200 hectares qui intègre les trois centres-villes de Saint-Paul, du Port et de La Possession, ainsi que les ultimes emprises libres entre Le Port et La Possession, et entre Le Port et Saint-Paul où se situe géographiquement l'espace Cambaie-Oméga ; que l'opération comprend également la création de zones d'activités économiques ; qu'un concours international de maîtrise d'œuvre organisé par le TCO n'a pas permis d'aller au-delà de l'esquisse du projet tant à l'échelle de l'Ecocité que de la zone « Cambaie-Oméga » ; que la réalisation de l'opération suppose la création de plusieurs zones d'aménagement concerté dont la première ne pouvait être réalisée au plus tôt qu'en 2015 ; que le financement de l'opération repose sur la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme qui prévoient que la date de référence pour l'évaluation de la valeur des terrains expropriés compris dans le périmètre d'une ZAD est l'acte de publication de l'acte créant la ZAD ; qu'en l'espèce, l'acte créant la ZAD de « Cambaie-Oméga » ayant été publié le 10 avril 2001, cette zone venait à expiration le 10 avril 2015 ; qu'ainsi, eu égard à la nécessité d'acquiescer d'urgence les terrains du site choisi et à l'impossibilité de connaître le plan général des travaux et les caractéristiques principales des ouvrages à la date de l'enquête, le TCO a pu légalement soumettre à l'enquête publique un dossier simplifié composé selon les prescriptions précitées du paragraphe II de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; que, par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure d'enquête publique doit être écarté ;

En ce qui concerne la régularité de l'affichage de l'avis d'enquête publique :

11. Considérant qu'aux termes de l'article R. 11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : *« Le préfet, après consultation du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête, précise par arrêté : 1° L'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée qui ne peut être inférieure à quinze jours ; 2° Les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet. Ce registre, à feuillets non mobiles, est coté et paraphé par le commissaire enquêteur, le président de la commission d'enquête ou l'un des membres de celle-ci. / Un avis au public faisant connaître l'ouverture de l'enquête est, par les soins du préfet, publié en caractères apparents huit jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département ou tous les départements intéressés. (...) / Huit jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci, cet avis est publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tous autres procédés, dans chacune des communes désignées par le préfet ; cette désignation porte au minimum sur toutes les communes sur le territoire desquelles l'opération doit avoir lieu. L'accomplissement de cette mesure de publicité incombe au maire et est certifié par lui. »* ;

12. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté préfectoral du 8 novembre 2013, prescrivant l'ouverture de l'enquête publique relative à l'opération « Cambaie-Oméga » -Ecocité à compter du 2 décembre 2013 a été affiché en mairie centrale de

Saint-Paul, ainsi que l'ensemble des mairies annexes du 15 novembre 2013 au 23 décembre 2013, date de la fin de l'enquête ; qu'un avis d'ouverture a été publié dans les éditions du Journal de l'Île de la Réunion et du Quotidien de l'Île de La Réunion datées du 14 novembre 2013, publication d'ailleurs réitérée le 2 décembre 2013 ; qu'en outre, deux panneaux d'avis d'enquête ont été implantés au rond-point de l'échangeur routier de Cambaie pendant toute la durée de l'enquête ; qu'en outre, un grand nombre des personnes ont présenté des observations lors de l'enquête ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de l'absence de publicité de l'avis d'enquête publique manque en fait ;

En ce qui concerne l'évaluation sommaire des acquisitions à réaliser :

13. Considérant, en premier lieu, que, conformément à l'avis du service des domaines du 7 juin 2013, la notice explicative jointe au dossier d'enquête publique évalue le montant des acquisitions à réaliser à 4 047 711,50 euros, comprenant 2 022 811,50 euros de coût d'acquisition de 78 parcelles, 620 700 euros d'indemnisation du « bâti référencé » sur ces parcelles, et 1 404 200 euros d'indemnisation de « bâti non référencé détecté sur certaines parcelles » ; que les parcelles concernées par l'opération en cause étant toutes incluses dans le périmètre de la zone d'aménagement différé « Cambaie » créée par arrêté du 20 avril 2001, publié le 15 mai 2001, c'est à bon droit que la date de référence pour ces évaluations a été fixée à cette date de publication en application des dispositions combinées des articles L. 213-4 du code de l'urbanisme et L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

14. Considérant, en deuxième lieu, que M. X... et autres soutiennent que les coûts d'acquisition des parcelles incluses dans le périmètre de l'opération sont établis sur la base de leur classement actuel au regard du plan local d'urbanisme de Saint-Paul, approuvé par délibération du 27 septembre 2012, alors qu'ils devaient être fondés sur le classement de ces parcelles au regard du plan d'occupation des sols applicable à la date de référence du 15 mai 2011 ; que, toutefois, il ressort des pièces du dossier que le classement retenu pour l'évaluation des parcelles incluses dans le périmètre de l'opération est celui du plan d'occupation des sols en vigueur à cette date de référence ; que, par suite, le moyen manque en fait ;

15. Considérant, en troisième lieu, que dans son avis précité du 7 juin 2013, le service des domaines a fixé la valeur vénale des parcelles incluses dans le périmètre de l'opération litigieuse à 0,50 euros/m² pour les parcelles situées en zone NDS, 0,90 euros/m² pour les parcelles situées en zone 1 NCb, et 5 euros /m² pour les parcelles situées en zone NA ; que pour contester la pertinence de ces évaluations, les requérants ne sauraient utilement se prévaloir du prix de vente d'un terrain inclus dans le périmètre de la ZAD « Cambaie », intervenue le 30 décembre 2004, dès lors que cette vente est postérieure de trois années à la date de référence de l'évaluation ;

16. Considérant, en quatrième lieu, que le schéma départemental des carrières de La Réunion, approuvé par arrêté préfectoral du 9 juillet 2001 postérieurement à la date de référence de l'évaluation des coûts des acquisitions, identifie l'existence d'un gisement de sables, graviers, galets et blocs basaltiques dans le sous-sol des parcelles situées dans la plaine Chabrier ; que, toutefois, par les pièces qu'ils produisent, les requérants ne justifient pas que, à la date de référence du 15 mai 2011, l'intérêt économique de ces gisements était établi, tant au regard des modalités techniques d'exploitation à mettre en œuvre que des prix de commercialisation de ces matériaux ; qu'en particulier, pour justifier d'un tel intérêt économique, M. X... et autres ne sauraient se prévaloir utilement des résultats de l'exploitation de carrières dans le périmètre de l'opération à la suite d'autorisations administratives délivrées

en 2013, douze années après la date de référence ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'en l'absence de prise en compte de la valeur du sous-sol des parcelles incluses dans le périmètre de l'opération en cause, l'avis du service des domaines a été sous-évalué, alors même que le juge de l'expropriation a pris en compte une telle valeur pour fixer le montant des indemnités d'éviction ;

17. Considérant, enfin, qu'il ressort des pièces du dossier que le TCO n'a pas l'intention d'évincer les titulaires de contrats de forage exploitant des carrières sur des parcelles situées dans le périmètre de l'opération litigieuse ; que, par suite, M. X... et autres ne sont pas fondés à soutenir que l'évaluation sommaire des acquisitions devait inclure l'indemnisation d'éviction de ces exploitants ;

18. Considérant de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'évaluation sommaire des acquisitions mentionnée dans la notice explicative sur la base de l'avis rendu par le service des domaines serait entachée d'une sous-évaluation manifeste ;

En ce qui concerne l'avis du commissaire-enquêteur :

19. Considérant qu'aux termes de l'article R. 11-10 du code de l'expropriation, dans sa rédaction applicable au présent litige : « *Le commissaire-enquêteur ou la commission 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 ou la commission d'enquête rédige des conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération. Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet le dossier avec ses conclusions soit au préfet si l'enquête est ouverte à la préfecture, soit au sous-préfet dans les autres cas. Le dossier est transmis, le cas échéant, par le sous-préfet au préfet avec son avis. (.)* » ; qu'aux termes de l'article R. 11-11 du même code : « *Une copie du rapport dans lequel le commissaire-enquêteur ou la commission énonce ses conclusions motivées est déposée à la mairie de la commune où s'est déroulée l'enquête ainsi que dans les communes qui ont fait l'objet de la désignation prévue à l'article R. 11-4. Une copie du même document est, en outre, déposée dans les sous-préfectures et préfectures des départements où se trouvent ces communes.* » ;

20. Considérant que M. X... et autres soutiennent que le commissaire-enquêteur n'a pas suffisamment motivé son avis dès lors qu'il s'est abstenu de répondre aux observations présentées dans la note juridique élaborée par l'avocat de la société Ocimmo concernant, d'une part, l'incompétence du TCO pour bénéficier d'une déclaration d'utilité publique et, d'autre part, l'absence d'urgence à mener une procédure d'expropriation au moyen d'un dossier simplifié ; que, toutefois, en pages 6 et 7 de son rapport, le commissaire-enquêteur a considéré que la compétence du TCO pour poursuivre l'opération projetée était établie au regard de la délibération de son conseil communautaire du 24 juin 2013 et des statuts de cet établissement ; qu'en page 116 du même rapport, il a en outre considéré que le dossier soumis à l'enquête était conforme à la réglementation en vigueur et qu'il s'inscrivait tant dans l'esprit que dans la lettre du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'avis du commissaire-enquêteur, qui n'est tenu ni de répondre à chacune des objections qui ont été opposées au projet, ni de se livrer à une expertise juridique, serait entaché d'un défaut de motivation ;

En ce qui concerne le moyen tiré d'un détournement de procédure :

21. Considérant que M. X... et autres soutiennent que l'arrêté litigieux est entaché d'un détournement de procédure, dès lors que la seule motivation du TCO pour recourir à la constitution d'une réserve foncière était de bénéficier de l'existence d'une zone d'aménagement différé pour acquérir les terrains en cause à un prix très faible, alors que la réalisation de l'aménagement progressif de la zone devait être réalisée par le biais de la création de zones d'aménagement concerté, même si cette solution aurait conduit le TCO à acquérir les terrains à un prix supérieur ; que, toutefois, aux termes de l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme : « *L'Etat, les collectivités locales, ou leurs groupements y ayant vocation, les syndicats mixtes, les établissements publics mentionnés aux articles L. 321-1 et L. 324-1 et les grands ports maritimes sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1.* » ; qu'aux termes de l'article L. 300-1 du même code, dans sa rédaction applicable au présent litige : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. / L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.* » ; que l'opération litigieuse, en tant qu'elle vise, à terme, à réaliser 15 000 logements ainsi que tous les équipements en matière de transports, de loisirs, et d'environnement nécessaires au fonctionnement d'un nouveau quartier devant accueillir 40 000 habitants, sur un territoire d'environ 200 hectares qui intègre les trois centres-villes de Saint-Paul, du Port et de La Possession, ainsi que les ultimes emprises libres entre Le Port et La Possession, et entre Le Port et Saint-Paul où se situe géographiquement l'espace Cambai-Oméga, s'inscrit dans le cadre d'une opération d'aménagement au sens des dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme pour la réalisation de laquelle il était loisible au TCO de recourir à la constitution d'une réserve foncière, avant un recours ultérieur à la création de zones d'aménagement concerté lorsque le plan général des travaux et les caractéristiques principales des ouvrages à réaliser seront connus ; que, par elle-même, la circonstance que le TCO et l'Etat ont choisi de mettre en œuvre cette procédure en temps utile pour bénéficier de l'application des dispositions combinées des articles L. 213-4 du code de l'urbanisme et L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui permettent de calculer la valeur des terrains à exproprier à la date de publication de la décision de création de la ZAD de Cambaie, le 15 mai 2001, n'est pas de nature à priver l'opération litigieuse de sa finalité d'aménagement susceptible de justifier le recours à la procédure de constitution d'une réserve foncière ; qu'en outre, ces dispositions ont été introduites par le législateur, à l'occasion de l'adoption de l'article 6 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, précisément pour limiter la spéculation foncière dans les zones désignées par les collectivités publiques comme devant accueillir d'importantes opérations d'intérêt général ; que, dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'arrêté en litige déclarant d'utilité publique le projet de constitution de réserves foncières serait entaché d'un détournement de procédure ;

En ce qui concerne l'atteinte portée au droit de propriété :

22. Considérant qu'aux termes des stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. / Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.* » ; que, si ces stipulations ont pour objet d'assurer un juste équilibre entre l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde du droit de propriété, elles laissent aux autorités publiques une marge d'appréciation étendue, en particulier pour mener une politique d'urbanisme, tant pour choisir les modalités de mise en œuvre d'une telle politique que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre les objectifs poursuivis ;

23. Considérant que les requérants soutiennent que l'arrêté en litige méconnaît ces stipulations, dès lors qu'il a pour effet de priver les propriétaires d'une valorisation plus favorable de leur terrain dans le cadre de la réalisation directe et à brève échéance de l'opération d'aménagement envisagée ; que, toutefois, ainsi qu'il a été précédemment exposé, le TCO et l'Etat étaient fondés à utiliser la procédure de constitution d'une réserve foncière pour la réalisation de l'opération « Cambaie-Oméga » - Ecocité ; que compte tenu de sa finalité, tenant à offrir aux collectivités publiques un outil pour limiter la spéculation foncière dans les zones désignées par elles comme devant accueillir d'importantes opérations d'intérêt général, les dispositions de l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété protégé par les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, par lui-même, l'arrêté attaqué n'emporte aucun transfert de propriété ni ne fixe le montant des indemnités dues aux propriétaires des parcelles incluses dans le périmètre de l'opération, lesquelles sont déterminées par le juge de l'expropriation dans le cadre d'une procédure distincte et postérieure à la procédure de déclaration d'utilité publique ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du droit au respect des biens garanti par les stipulations précitées de la convention doit être écarté ;

En ce qui concerne l'utilité publique de l'opération :

24. Considérant qu'il appartient au juge administratif, lorsqu'est contestée devant lui l'utilité publique d'un projet, de vérifier successivement que celui-ci répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'est pas en mesure de le réaliser dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine 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 le projet ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'il présente ;

25. Considérant qu'ainsi qu'il a déjà été dit, la constitution de réserves foncières doit permettre, à terme, la réalisation de 15 000 logements et de tous les équipements en matière de transports, de loisirs, et d'environnement nécessaires au fonctionnement d'un nouveau quartier devant accueillir 40 000 habitants, sur un territoire d'environ 200 hectares qui intègre les trois centres-villes de Saint-Paul, du Port et de La Possession, ainsi que les ultimes emprises libres entre Le Port et La Possession, et entre Le Port et Saint-Paul où se situe géographiquement

l'espace Cambaie-Oméga ; que la construction des 15 000 logements tend tout particulièrement à faire face à l'augmentation rapide de la population de l'ouest de La Réunion, au déficit en logement, ainsi qu'à la lutte contre l'habitat indigne évalué à 10 000 logements sur le territoire du TCO ; qu'ainsi, l'opération projetée répond à une finalité d'intérêt général ;

26. Considérant que les requérants font cependant valoir que le recours à l'expropriation n'était pas nécessaire pour réaliser l'opération « Cambaie-Oméga » - Ecocité, dès lors que des conventions de projet urbain partenarial pouvaient être conclues avec les propriétaires des parcelles comprises dans le périmètre de l'opération sur le fondement de l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme, ainsi que le TCO l'a d'ailleurs expressément envisagé avec eux-mêmes et avec la société de concassage et de préfabrication de La Réunion (SCPR), dans un courrier du 22 avril 2015 ; que, toutefois, les conventions de projet urbain partenarial ont pour objet de confier à des propriétaires de terrains, des aménageurs ou des constructeurs la réalisation d'équipements publics de voirie, d'alimentation en eau, gaz et électricité, de réseaux de télécommunication, d'évacuation et de traitement des eaux et matières usées, d'éclairage, d'aires de stationnement, d'espaces collectifs, d'aires de jeux et d'espaces plantés, en contrepartie du versement par la collectivité publique d'une contribution financière ; qu'ainsi, elles n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer à la collectivité publique signataire la maîtrise des parcelles concernées ; qu'en outre, les requérants ne soutiennent ni même n'allèguent que des conventions de ce type avaient été conclues par le TCO à la date de signature de l'arrêté litigieux ; que, dès lors, M. X... et autres ne sont pas fondés à soutenir que le TCO était en mesure de réaliser l'opération projetée dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation ;

27 Considérant, enfin que la circonstance invoquée selon laquelle la déclaration d'utilité publique du projet intervient à une date permettant, le cas échéant, que les indemnités d'éviction des propriétaires expropriés soient calculées par le juge de l'expropriation au regard d'une date de référence fixée au 15 mai 2001, en application des dispositions combinées des articles L. 213-4 du code de l'urbanisme et L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, plutôt qu'à une date ultérieure à laquelle le montant de ces indemnités pourrait être supérieur, n'est pas de nature à retirer au projet son caractère d'utilité publique ;

28. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. et Mme X... et la société d'aménagement foncier de la plaine Chabrier ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 13 mars 2014 du préfet de La Réunion ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

29. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du TCO, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que les requérants demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par le TCO sur le fondement des mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. et Mme X... et de la société d'aménagement foncier de la plaine Chabrier est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la communauté d'agglomération du territoire de la côte ouest (TCO) présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

.....

Délibéré après l'audience du 17 septembre 2015 :

- M. Chemin, président ;
- M. Gayraud, premier conseiller ;
- M. Sauvageot, premier conseiller.

Lu en audience publique le 15 octobre 2015.

.....