

# DOSSIER D'ENQUETE CONJOINTE PREALABLE A LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE ET AU PARCELLAIRE

*Du 08 Février au 25 Février 2021*

## RESERVE FONCIERE PORTANT SUR LES IMMEUBLES N°65 A 83 RUE D'AUBAGNE - MARSEILLE 01



### CONCLUSIONS ET AVIS AU TITRE DE L'UTILITE PUBLIQUE

## PREAMBULE

La première partie de cette enquête conjointe porte sur l'utilité publique en vue de la constitution d'une réserve foncière portant sur les immeubles n°65 à 83 de la rue d'Aubagne sur le territoire de Marseille dans le 1<sup>er</sup> arrondissement.

L'enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique s'est donc déroulée durant 18 jours consécutifs, du 08 février au 25 février 2021, conformément à l'arrêté préfectoral 2021 - 01 du 24 décembre 2021.

Les pièces qui composent le dossier sont conformes aux dispositions du Code d'expropriation ainsi qu'aux lois et décrets connexes.

Cette procédure a été mise en œuvre à la demande de l'Etablissement Public Foncier PACA, agissant au nom et pour le compte de la Métropole Aix-Marseille-Provence.

Comme précisé en conclusion du rapport sur le déroulement de l'enquête, ce document conclusif qui motive et sous-tend l'avis final, découle naturellement du terme de ma mission.

## CADRE JURIDIQUE

La présente enquête visant l'obtention d'une DUP dite « réserve foncière » est notamment soumise aux prescriptions des articles :

L. 110-1, R. 111-1, R ;112-5 et suivants et R.131-1 et suivants du code de l'expropriation.

## LA PARTICIPATION A L'ENQUETE

### **Des permanences fréquentées grâce à la mobilisation des collectifs et des associations**

Si au terme de l'enquête, le commissaire enquêteur peut être satisfait de la participation du public et de la qualité de ses interventions, un bon nombre d'habitants et usagers concernés par l'opération ont regretté le peu de publicité consacrée à cette enquête. De même, nombreux ont été ceux qui ont aussi regretté l'impossibilité de pouvoir s'exprimer en ligne par le biais d'internet et l'absence de moyens d'accompagnement et d'outils pédagogiques.

Durant cette enquête, quatre permanences ont été assurées par demi-journée.

Elles ont permis au public de s'exprimer sur des questions de fond et de mettre en avant les attentes des propriétaires, des occupants et des usagers :

- La nécessité d'une communication plus régulière sur les opérations et la stratégie retenue dans la lutte contre l'habitat indigne.
- La prise en compte des inquiétudes et des craintes des copropriétaires « de bonne foi » ne disposant pas de moyens pour faire face à leurs obligations.

- L'attention que doivent porter les autorités à la lutte contre les marchands de sommeil.
- Le renforcement du respect des droits et des obligations des intervenants du logement, chacun pour ce qui le concerne.

Les deux registres d'enquêtes ont été clôturés par Mme CHABOCHE, Adjointe au maire de Marseille, le 25 février 2021 à l'issue de la dernière permanence et remis au commissaire enquêteur.

Les observations, remarques et contributions ont été portées à la connaissance des acteurs du projet : l'EPF PACA, la Métropole, et la ville de Marseille lors de 2 réunions.

Un document de synthèse rassemblant les thèmes évoqués par le public durant la période d'enquête, leur a été remis le 09 mars 2021. Ils disposaient de 15 jours pour produire leurs réponses.

Le 23 mars 2021, un mémoire en réponse est envoyé par l'EPF PACA et la Métropole.

La ville de Marseille, qui a rencontré le commissaire enquêteur le 16 mars, a tenu à rappeler dans une lettre adressée en recommandée au commissaire enquêteur le 24 mars 2021, sa vision et sa volonté quant au devenir du quartier de Noailles et plus globalement du centre-ville de Marseille.

Le contenu du mémoire et de la lettre figurent au rapport « déroulement de l'enquête » chapitre XI intitulé « les réponses apportées aux observations ».

### **Au-delà de la simple lecture du dossier, le commissaire enquêteur a pu constater :**

⇒ Que les observations, les contributions recueillies et les échanges qui ont eu lieu au cours des permanences, ont montré que les craintes, les préoccupations, voire les suspicions, étaient encore bien présentes chez les habitants et usagers du quartier près de deux ans et demi après l'effondrement des immeubles.

La lenteur d'un futur toujours attendu a créé des traumatismes qui n'ont pas pu s'exprimer ou trop peu depuis tout ce temps. Au cours de ces 18 jours d'enquête la parole s'est libérée. Quelqu'un était là pour les écouter et peu importe qui il était. Les habitants ont ainsi pu raconter et dire ce qu'ils souhaitaient mais aussi dire ce qu'ils ne souhaitaient pas.

Dans ce dossier « juridico-technique », qui visiblement n'a pas été construit pour les citoyens concernés le plus important n'y était pas.

Personne, parmi le public qui s'est déplacé aux permanences, n'a pris la peine de consulter les pièces. Les habitants de la rue d'Aubagne sont venus exprimer au commissaire enquêteur leur désarroi devant la stagnation de la situation.

**Les conséquences concrètes d'une utilité publique reconnue, qui va remettre en cause le respect de la propriété privée ou la pérennité d'une petite entreprise pour un petit artisan ou un travailleur indépendant, créent des inquiétudes bien légitimes et méritent attention.**

⇒ Au-delà de la prise en compte de ces remarques, il fallait aussi expliquer aux propriétaires qui souhaitaient réaliser des travaux dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage partagée public-privée, que ceux-ci étaient difficilement réalisables au regard du contexte, de l'état de dégradation des immeubles et surtout des conclusions des différentes études et diagnostics bâtimentaires.

La cacophonie des différents services de la ville n'a pas aidé à la prise de conscience des particuliers. Exemple pour les propriétaires du 75 et 77 de la rue d'Aubagne. Il est vrai que la réquisition de certaines informations dans le cadre de la procédure pénale pendant ne facilitait pas les choses.

Pourtant dès le mois de mars 2019, un rapport de synthèse du collège d'experts était rendu public. Des éléments des diagnostics y sont décrits. Aucun immeuble ne répondait aux conditions de réintégration possible. A ce jour, nous sommes dans la même situation, semble-t-il.

De plus, la note de synthèse technique et architecturale établie le 18 mars 2021 par le CSTB à la demande du commissaire enquêteur au cours de son enquête, démontre bien :

- L'interdépendance des structures des bâtiments qui entraîne l'interdépendance de leurs réparations.
- Que toute réhabilitation ne peut se concevoir que dans le cadre :
  - D'une maîtrise foncière publique globale.
  - D'une maîtrise d'ouvrage partagée, rassemblant l'Etat, la Métropole et la ville de Marseille au travers de sa Société Publique Locale d'Aménagement d'Intérêt National qui s'est mise en place.

**En conclusion : Aujourd'hui toute démarche individuelle ou partielle serait difficilement supportable, vu les sommes à engager, et sans garantie de résultat au regard des autorités de contrôles.**

## L'INTERET D'UNE RESERVE FONCIERE

### Un intérêt pas toujours accepté

Cette démarche voulue en 2018 par les pouvoirs publics pour lutter plus efficacement et plus rapidement contre l'habitat indigne et dégradé sur le grand centre-ville de Marseille, s'inscrit bien dans une stratégie territoriale.

Elle doit permettre à la puissance publique d'acquérir par anticipation des terrains en vue d'une affectation ultérieure en recourant à l'expropriation, si le recours à l'amiable a échoué.

Pour la Métropole et la Ville de Marseille, il s'avère essentiel de procéder à des acquisitions de biens immobiliers dont l'état de dégradation menacerait la salubrité et la sécurité publique, avant que le projet d'aménagement n'ait été établi.

La convention d'intervention foncière délibérée en octobre 2019 entre la Métropole Aix-Marseille-Provence, la Ville de Marseille et l'Etablissement Public Foncier PACA permet ce type d'opération relativement urgente sur le site de la rue d'Aubagne, afin d'acquérir les immeubles compris entre les numéros 65 à 83 de la rue d'Aubagne.

**Pour la puissance publique, ce dispositif est nécessaire à la constitution d'une réserve foncière, première étape d'un projet de renouvellement urbain qui reste à définir. Toute la difficulté de cette enquête se retrouve dans cette absence de projet qui bouscule la logique et les attentes du public.**

## L'INSERTION DANS L'ENVIRONNEMENT URBAIN

La demande de réserve foncière s'inscrit bien dans les orientations actuelles du SCOT.

Ce Schéma de COhérence Territoriale recommande de lutter contre l'habitat indigne, en priorisant l'amélioration de l'habitat ancien et l'utilisation de tous les outils à disposition, pour les programmes de réhabilitation et de renouvellement urbain des centres-villes.

La réserve foncière située rue d'Aubagne est localisée sur ces espaces de renouvellement prioritaires du tissu urbain.

Cependant, il est utile de préciser que cette dernière est située dans le périmètre de l'Aire de Mise en valeur de l'Architecture et du Patrimoine. Selon le rapport de l'AVAP, les immeubles situés aux n°67,

71, 81 et 83 de la rue d'Aubagne sont considérés comme « immeuble à conserver ». Parmi cette liste, il convient de rappeler que le n°67 s'est effondré le 5 novembre 2018.

Un diagnostic patrimonial des immeubles sera élaboré par des architectes du patrimoine et des ingénieurs experts en structures traditionnelles. Un groupe de travail spécifique sera mis en place. Il réunira la Métropole, la ville de Marseille, l'ABF et la DDTM.

La réserve foncière étant située dans le Site Patrimonial Remarquable, les futurs aménagements seront soumis à avis de l'ABF.

**Le commissaire enquêteur considère que ces engagements montrent la bonne prise en compte du patrimoine bâti. Il convient de considérer qu'ils sont de nature à satisfaire les exigences de l'association Sites et monuments (SPPEF) et du Comité du Vieux Marseille.**

**De plus la solution de réparation définitive par micropieux préconisée par le CSTB, certes très coûteuse, montre qu'il est possible de réparer sans démolir à condition que la réhabilitation se fasse en simultané sur l'ensemble des bâtiments.**

## L'UTILITE PUBLIQUE

### La grille d'analyse

On constate d'abord qu'il n'existe pas de définition légale de l'utilité publique. La motivation du commissaire enquêteur est affaire d'appréciation personnelle.

Sur quels critères peut-on alors apprécier si oui ou non ce dossier présente une utilité publique ?

Le commissaire enquêteur peut s'appuyer sur la manière de procéder du Juge Administratif, lorsqu'il est appelé à contrôler l'utilité publique d'une opération, autrement dit sur sa grille d'analyse et les critères qu'il met en avant dans ses arrêts.

En ce sens, l'analyse faite par le commissaire enquêteur n'est pas différente de celle du juge, à la réserve près que le commissaire enquêteur peut prendre parti sur l'opportunité d'un projet ou de la constitution d'une réserve foncière en vue d'un projet, ce que le juge s'interdit, en théorie du moins.

Aujourd'hui, l'utilité publique résulte d'un arbitrage entre divers intérêts publics et privés.

Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 25 mai 1971, l'utilité publique ne s'apprécie pas seulement en fonction du but poursuivi et de l'intérêt de l'opération envisagée, mais aussi en tenant compte des inconvénients de l'opération.

Ce que l'on peut considérer comme un bilan peut se traduire par :

**Une opération ne peut être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs, eu égard à l'intérêt qu'elle présente.**

Comme le Juge Administratif, le commissaire enquêteur peut se poser successivement 3 questions :

- Le recours à la procédure DUP « Réserve foncière » est-il justifié par des motifs bien fondés et par conséquent répond-t-il à un besoin effectif ?
- L'atteinte à la propriété privée est-elle nécessaire ?
- Le bilan coûts / avantages penche-t-il en faveur de l'utilité publique ?

## ➤ LE RECOURS A LA PROCEDURE DUP « Réserve Foncière » EST-IL JUSTIFIE PAR DES MOTIFS BIEN FONDES ? REpond-T-IL A UN BESOIN EFFECTIF ?

Rappelons :

L'objectif de constitution de la présente réserve foncière est bien de permettre la réalisation d'une future action ou d'une opération d'aménagement telles que définies par l'article L.300-1 du code l'urbanisme dont les objets sont en autre :

- La lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux,
- La mise en œuvre d'un projet urbain ou d'une politique urbaine ou d'une politique locale de l'habitat,
- De permettre le renouvellement urbain,
- De sauvegarder et mettre en valeur le patrimoine bâti.

Le commissaire enquêteur estime que :

Le recours à la procédure de déclaration d'utilité publique, ouvrant droit à expropriation, **repose sur des motifs bien fondés** qui ne peuvent être que du ressort de la puissance publique au regard de leur complexité et de la mobilisation organisationnelle et financière nécessaires.

L'état de dégradation importante des immeubles et les conclusions des différentes études et diagnostics bâtimentaires dont nous avons connaissance et qui ont été approfondis lors de cette enquête avec la note de synthèse du CSTB, nous ont conduit à reconnaître que cette démarche globale qui s'avèrera probablement utile pour la suite du projet de réaménagement de l'îlot « NOAILLES VENTRE » est nécessaire **et correspond à un besoin effectif** d'autant qu'il intervient dans le cadre du Projet Partenarial d'Aménagement, pour lequel toute une réflexion est menée autour de l'habitat, les équipements publics, la cohésion sociale, et qui seront traités à l'échelle du quartier.

## ➤ L'ATTEINTE A LA PROPRIETE PRIVEE EST-ELLE NECESSAIRE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIF DU PROJET ?

Rappelons :

- Qu'une partie des immeubles à acquérir est démolie suite à leur effondrement. Qu'une autre est déjà ou est en passe d'être acquise (50%). Le bâti restant est libre d'occupation. Tous ces immeubles sont frappés d'interdictions d'occupation.
- Que refuser la privation forcée d'une propriété privée, cela revient à reconnaître l'existence d'une solution alternative permettant de répondre aux besoins dans des conditions équivalentes.

Dans le cas de notre enquête, certains évoquent une solution qui pourrait éviter « la forme expropriatrice frontale » que représente le recours à la DUP réserve foncière.

La formule DUP Travaux aurait l'avantage d'être une mesure plus collaborative vis-à-vis du droit des propriétaires. Cette formule ne serait pas une atteinte excessive à la propriété. Elle permettrait d'accompagner les propriétaires vers la rénovation et/ou la réhabilitation et à la mise en place de logements plus sociaux pour les propriétaires bailleurs. L'obligation aurait été faite aux propriétaires de réaliser un certain nombre de travaux, en leur permettant de bénéficier des aides de l'ANAH prévus dans ce cas et en demandant aux propriétaires bailleurs de s'engager à conventionner les loyers.

Or, compte-tenu des pathologies communes à l'ensemble des immeubles, du coût de la réhabilitation certainement très élevé, de leurs conditions de mise en œuvre, du nombre important de propriétaires dont seulement une toute petite minorité pourraient accepter de procéder aux travaux, du risque pour l'autorité publique de n'obtenir qu'une maîtrise foncière partielle :

Le commissaire enquêteur estime que :

**Pour toute ces raisons la formule DUP Travaux paraît difficilement réalisable**, d'autant que la nature, les caractéristiques et la localisation des ouvrages envisagée ne sont pas suffisamment avancées pour permettre ce type de procédure qui nécessite un dossier d'enquête plus complet.

## ➡ LE BILAN COUTS / AVANTAGES PENCHE-T-IL EN FAVEUR DE L'UTILITE PUBLIQUE ?

C'est une estimation sommaire et globale rendue le 18 décembre 2019 par le pôle d'évaluations domaniales de la Direction Générale des Finances Publiques PACA et du département des Bouches du Rhône qui nous a été communiqué.

**Il est à noter que cette estimation date de plus d'un an à la fin de l'enquête publique.**

**Une réactualisation devrait être faite.**

L'enveloppe financière nécessaire pour la maîtrise du foncier a ainsi été évaluée à un coût total de 3 825 000€ HT y compris le emploi, les indemnités accessoires et les aléas.

Il convient de préciser que ce montant comprend le coût des acquisitions déjà réalisées et celles restant à réaliser.

Aujourd'hui 20 lots dont 15 logements et 2 locaux commerciaux ont déjà été acquis pour un coût de 1 047 619€.

Le commissaire enquêteur estime que :

**Le bilan coûts / avantages de l'opération au regard du contexte et de la nature de l'opération envisagée dégage un solde positif.**

En effet, les atteintes à la propriété privée ou à des intérêts particuliers ne présentent pas de caractère excessif eu égard à l'intérêt que représente la constitution d'une réserve foncière, premier acte qui va permettre la réalisation d'une future opération d'aménagement dont l'objet entre autres est la lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux.

## CONCLUSION ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

- Les éléments analysés et exposés dans mon premier rapport sur le déroulement de l'enquête publique, notamment les réponses qui ont été apportées par La Métropole, l'EPF PACA et la ville de Marseille, sur les observations et documents présentés à l'enquête ;
- La synthèse technique et architecturale sur les bâtiments concernés par la DUP du CSTB
- Les critères que j'ai pu examiner ;

Me permettent d'établir des conclusions motivées et un avis sur l'utilité publique de ce projet.

## ESTIMANT QUE :

► Les réponses aux demandes du commissaire enquêteur et aux observations du public apportées par la Métropole, la Ville de Marseille, l'EPF PACA et le CSTB ont permis de mieux appréhender le contexte et les enjeux,

► La grille d'analyse qui prévaut pour donner un avis sur l'utilité publique du projet m'a permis d'arbitrer sur une série d'appréciations :

- **Le recours à la procédure DUP « réserve foncière**

⇒ Repose sur des motifs bien fondés et répond à des besoins effectifs

L'état de dégradation importante des immeubles et les conclusions des différentes études et diagnostics bâtementaires ont conduit à reconnaître que cette démarche globale s'avèrera utile pour la suite.

- **L'atteinte à la propriété privée est nécessaire pour atteindre les objectifs du projet**

⇒ Le choix d'une maîtrise foncière totale par anticipation permettra à la Métropole et à la ville de Marseille de construire un projet en donnant une place importante à la concertation.

- **Le bilan coûts / avantages**

⇒ Le bilan coûts-avantages de l'opération au regard du contexte et de la nature de l'opération envisagée dégage un solde positif.

En effet, les atteintes à la propriété privé ne présentent pas de caractère excessif eu égard à l'intérêt que représente la constitution d'une réserve foncière pour le futur projet

## Résultant des conclusions et avis exposés ci-dessus,

**Je considère que la constitution d'une réserve foncière portant sur les immeubles n°65 à 83 de la rue d'Aubagne dans le premier arrondissement présente bien une utilité publique.**

**Je donne UN AVIS FAVORABLE à la Déclaration d'Utilité Publique du projet.**

**A Marseille, le 06 Avril 2021**



Georges JAÏS