Georges JAÏS
Commissaire Enquêteur
13. Marseille

ENQUETE PUBLIQUE CONJOINTE

ENQUETE PREALABLE A L'UTILITE PUBLIQUE

ENQUETE PARCELLAIRE

Du 04 au 20 décembre 2019

Création d'une voie de desserte
Chemin des Bessons – Marseille (13014)

CONCLUSIONS ET AVIS
AU TITRE DE L'UTILITE PUBLIQUE

PREAMBULE

La première partie de cette enquête conjointe porte sur l'utilité publique du projet de requalification d'une voie de desserte chemin des Bessons à Marseille 13014

L'enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique, s'est donc déroulée durant 17 jours consécutifs, du 04 au 20 décembre 2019, conformément à l'arrêté préfectoral 2019 -56 du 24 octobre 2019.

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

Cette procédure a été mise en œuvre à la demande de la Métropole Aix-Marseille-Provence.

Compte tenu des dossiers présentés et des précisions qui ont été apportées lors des réunions tenues avec les représentants de la Métropole et ceux de la société CBBP, le commissaire enquêteur considère que l'objet des enquêtes publiques conjointes portent bien sur la requalification d'une voie de desserte chemin des Bessons dans le 14ème arrondissement de Marseille et non sur sa création. Cette précision est également évoquée dans un courrier du Directeur Général des Services de la Métropole, adressé au commissaire enquêteur le 17 janvier 2020 (cf. annexe 20).

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.

LE CADRE JURIDIQUE

Le déroulement de l'enquête s'est effectué conformément :

- Au titre II du code l'expropriation pour cause d'utilité publique par les articles L110-1 et suivants et R111-1 et suivants.

- Ainsi qu'à des codes et décrets propres au pétitionnaire :
  - Le Code Général des Collectivités Territoriales
  - Le Code de l'Urbanisme
  - La loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a entériné la création de la métropole Aix Marseille Provence
  - La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale précise le régime de cette métropole
  - Le décret n°2015-1520 du 23 novembre portant fixation des limites des territoires de la métropole Aix-Marseille-Provence
  - Le 1er janvier 2016, la Métropole Aix-Marseille-Provence a été créée de la fusion de 6 EPCI de son territoire qui sont devenus des conseils de territoire.

RAPPEL DU PROJET

Le projet consiste en l'aménagement d'une voie publique à partir d'une voie privée existante à requalifier située chemin des Bessons Sainte Marthe à Marseille 13014.

La voie conservera, après aménagement, les deux sens de circulation et se terminera en impasse donnant accès à la carrière BRONZO-PERASSO. Une aire de retournement en raquette sera aménagée au bout de cette impasse.

LE DEROULEMENT DE L'ENQUÊTE

Des permanences peu fréquentées mais un intérêt et des préoccupations manifestes

Durant cette enquête, 3 permanences ont été assurées par demi-journée. Elles ont permis au public de s'informer correctement, de consulter les documents pour parfaire leurs avis et faire leurs observations. Les registres ont été clôturés en fin d'enquête les 20 et 23 décembre 2019 et remis au commissaire enquêteur avec l'ensemble des pièces du dossier.

Aucune observation n'a été portée sur les deux registres d'enquête parcellaire.
Les observations et contestations n'ont concerné que l'enquête d'utilité publique.

Les observations, remarques et avis ont été portés à la connaissance de la Métropole par le commissaire enquêteur, lors d'une réunion qui s'est tenue le 7 janvier 2020. Un document de synthèse rassemblant les observations et les thèmes évoqués par le public durant la période d'enquête, a été adressé aux intéressés de la Métropole le 31 décembre 2019.

La Métropole disposait de 15 jours pour produire ses observations éventuelles. Celle-ci remettra un mémoire en réponse au commissaire enquêteur le 14 janvier 2020. Le contenu de ses réponses et les commentaires du commissaire enquêteur figurent au rapport « déroulement de l'enquête » chapitre VIII.

LE CONTEXTE

Pour répondre aux interrogations nécessaires à la déclaration de l'utilité publique de l'opération, il est difficile de ne pas tenir compte du contexte et des situations propres à chaque partie concernée. Ces éléments absents du dossier d'origine ont été fournis au commissaire enquêteur, sur ses demandes, tout au long du déroulement de l'enquête.

Concernant la carrière :

L'accès historique à la carrière se faisait jusqu'en 1990 par un chemin étroit dénommé « chemin des carrières ». Inadapté pour supporter le trafic induit par l'activité de cette entreprise, une nouvelle voie est créée conformément à l'autorisation préfectorale d'exploitation de la carrière prise le 5 juin 1990 et au engagements pris par l'exploitant initial, la société des carrières de Sainte Marthe, appartenant à Mr Jean GRANDI.

Le 1er juillet 1990, la SCI LA ROSERIE propriétaire de 2 parcelles, consent à la société des carrières de Sainte Marthe un droit de passage moyennant de loyer annuel de 26 567 francs soit 4 050 €. Le 3 avril 1998 le Tribunal de commerce de Salon de Provence rejette un plan de continuation présentée par la société des carrières et accepte l'offre de reprise formulée la société CBBP avec transfert à son bénéfice des droits et obligations ayant trait au droit de passage sur la base de l'indemnité non rectifiée.

Le 15 avril 2008 la SCI LA ROSERIE fait signifier à société CBBP un congé afin de mettre fin à la convention du 1er juillet 1990. S'ensuit une série de contentieux non éteinte à ce jour.

Aujourd'hui dans les faits, les camions (323 A/R au quotidien en moyenne sur 2019) continuent d'emprunter le seul passage possible pour accéder et repartir de la carrière. La société CBBP, certainement à juste titre, considère qu'il n'y a pas d'occupation permanente du terrain et qu'elle dispose d'un accès fondé en droit. Il appartient aux tribunaux de dire le droit en la matière et d'en fixer les règles.

Concernant les riverains occupants :

La famille GRISARD bénéficiait d'une servitude d'accès le long du canal actée dans l'acte d'acquisition datant de 1920. Le nouvel accès par le chemin des Bessons devait permettre aux GRISARD, grâce à un protocole d'accord qui n'a jamais été officialisé, de bénéficier d'une nouvelle servitude sur le chemin des Bessons. A ce jour, la situation est restée en l'état. La famille GRISARD continue d'emprunter le bout de parcelle du voisin pour accéder à la voie publique. Ces riverains de la carrière, voisin de la SCI LA ROSERIE ont déposé un permis de construire qui leur a été accordé le 27 janvier 2017. Pour accéder à leur propriété ou en repartir, ils empruntent aussi le bout de parcelle du voisin matérialisé par le chemin des Bessons. Franchi le portail de la propriété, Il n'y a pas d'autre chemin ou accès possible.

Après 2 visites sur site et le temps passé en observation, le commissaire enquêteur a pu constater que le chemin des Bessons n'était emprunté que par les occupants des bâtisses existantes (ou leurs visiteurs) et le personnel et les sous-traitants la carrière.

Concernant le contexte urbain :

Les secteurs Sainte-Marthe et Bessons - Giraudy constituent un territoire Bastidaire historique qui a été ouvert à l'urbanisation en 2000 sur 300 ha en piémonts du massif de l'Etoile dans le 14ème arrondissement. Ce secteur était encore dominé par l'usage agricole jusqu'à très récemment, irrigué par le canal de Marseille et encore peu urbanisé. Depuis le début des années 2000, deux grands projets d'aménagement ont été initiés. La mise en œuvre des projets s'était heurtée à de nombreuses difficultés. Des réflexions récentes ont établi qu'une nouvelle stratégie d'aménagement devait être mise en œuvre. Des études spécifiques sur la prise en compte de l'agriculture et des continuités écologiques ont corroboré ces conclusions.

Selon les documents publics consultés, les élus du territoire ont reconnu l'intérêt multifonctionnel des espaces agricoles, acté la volonté de préserver et valoriser le potentiel agricole et fait le choix d'un zonage AU stricte pour temporiser. Cette évolution sous-tend également une volonté d'apaisement dans l'urbanisation du secteur en attendant l'aboutissement vers un classement de ce secteur en zonage naturel et agricole permettant de sécuriser le développement de l'agriculture et de protéger l'environnement fragile.

Dans un secteur dominé par une activité industrielle source de pollutions et à fort enjeux économique, il serait surprenant de voir cette zone évoluer à court ou moyen terme. D'autant qu'une demande d'extension et de renouvellement d'autorisation d'exploiter la carrière pour les 30 années à venir a fait l'objet d'une enquête publique qui a recueilli un avis favorable assorti d'une réserve et de trois recommandations.

L'UTILITE PUBLIQUE

Existe-t-il une grille d'analyse pour définir l'utilité publique ? Il n'existe pas de définition légale de l'utilité publique. La motivation du commissaire enquêteur est aussi affaire d'appréciation personnelle.

Sur quels critères peut-il alors apprécier si le dossier objet de l'enquête publique présente un intérêt général ? Il peut s'appuyer sur la méthode d'appréciation 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 qu'il peut faire n'est pas différente de celle du Juge, à une réserve près :
Le commissaire enquêteur peut prendre parti sur l'opportunité du projet. Ce que le juge s'interdit de faire en théorie du moins.

Alors,

- Était-il opportun pour la collectivité territoriale de mettre en place une opération d'aménagement isolée pour répondre à une question juridique en cours ?
- Ne fallait-il pas inclure cette opération dans une réflexion plus globale sur la nouvelle stratégie d'aménagement actée par les élus territoriaux ?
- Ne fallait-il pas aussi intégrer la requalification du chemin des Bessons dans un projet de circulation plus vaste, adaptée à l'urbanisation du quartier de Sainte Marthe ?
- Ne risque-t-on pas, par ailleurs, une reconsidération du bien-fondé de la démarche et du choix de la méthode utilisée par la collectivité pour obtenir une garantie de circulation sur le chemin des Bessons ?

A ce jour, mis à part le contentieux juridique, il n'y a pas de problème. Chacun continue d'utiliser cette petite portion de voie, s'appuyant sur le fondement d'un usage résultant d'un droit de passage préexistant.

- La société BRONZO PERASSO ne connait pas de difficulté économique. Les salariés ne sont pas menacés dans leur emploi. Les sous-traitants ne sont pas inquiétés, l'activité est soutenue. La carrière continue de fonctionner et de prospérer. Elle dépose même une demande d'enquête publique en vue d'obtenir l'extension et le renouvellement de l'autorisation d'exploiter pour les 30 années à venir. Les camions continuent de circuler quotidiennement sur la voie moyennant une indemnité de 4 050€ annuels, payée par la société CBBP à la SCI LA ROSERIE.

- Les familles GRISARD dont la situation d'enclavement n'est pas discutable, utilise un droit de passage sans restriction tel que stipulé dans un protocole d'accord en date du 6 septembre 1991 signé entre Mr GRISARD et la SARL CARRIERES DE SAINTE MARTHE conformément à l'engagement écrit de cette dernière en date du 21 août 1991. Depuis une maison a été construite avec un permis de construire validée par la ville de Marseille en toute connaissance de la situation d'enclavement et du protocole d'accord donnant un droit de passage.

En considérant l'ensemble de ces questions et la situation de faits qui est établie mais qui reste à conforter par une décision de justice, je peux apporter les éléments de réponse qui vont étayer mon avis sur l'intérêt public de ce projet de requalification de la voie privée située chemin des Bessons à Marseille 13014.

- **Était-il opportun pour la collectivité territoriale de mettre en place une opération d'aménagement isolée pour répondre à une question juridique en cours** ?

Non, il n'était pas nécessaire que parallèlement à la négociation servant à mettre fin au différend entre la société CBBP et la SCI LA ROSERIE, la collectivité territoriale demande l'ouverture conjointe des enquêtes préalables à l'utilité publique et parcellaire. Il n'était pas nécessaire de recourir à une expropriation. La société CBBP a affirmé sa volonté et sa disponibilité pour établir une servitude de passage ou un droit de passage conventionnel par acte authentique. Il restait juste à déterminer le juste prix de l'indemnité de passage contestée. La SCI ne s'opposait pas de manière inconditionnelle au passage, elle propose une réévaluation du loyer en le portant à 79 320€ / an plus 50 000€ à titre indemnitaire. Cette proposition était considérée comme une réévaluation de l'indemnité de 4 050€ / an fixée par la Cour d'Appel d'Aix en Provence du 19 février 2013 et confirmé par la Cour de Cassation du 4 novembre 2014 (sic. CBBP mail du 20/12/2019). Selon la CBBP, cette proposition de réévaluation excède largement l'indemnité qui pourrait être versée en application de l'article 682 du Code Civil. Comment peut se définir ce droit de passage ? Les textes permettent aux personnes concernées de définir ensemble la servitude légale. Un accord amiable n'empêche pas de coucher sur papier (sous-seing privé

ou acte notarié) les caractéristiques du droit de passage et ses conditions d'utilisation : tracé, largeur, plantations, véhicules autorisés, etc… La servitude s'accompagne également d'une compensation financière proportionnelle au préjudice subi. A défaut d'accord, ce sera à un juge de Tribunal de Grande Instance d'apprécier la compensation financière et de trancher sur le désaccord.

- **Ne fallait-il pas inclure cette opération dans une réflexion plus globale sur la nouvelle stratégie d'aménagement actée par les élus territoriaux ?**

Oui, je pense que les réflexions menées par nos élus territoriaux qui reconnaissent l'intérêt multifonctionnel des espaces agricoles et ont acté cette volonté de protéger et valoriser ce potentiel et de prioriser la préservation d'un environnement fragile, marquent une volonté d'apaisement dans l'urbanisation du secteur. En cela, de mon point de vue, il est nécessaire d'inclure cette opération de requalification du chemin des Bessons dans la réflexion plus globale sur la nouvelle stratégie d'aménagement du secteur de Sainte Marthe.

- **Ne fallait-il pas aussi intégrer la requalification du chemin des Bessons dans un projet de circulation plus vaste, adaptée à l'urbanisation du quartier de Sainte Marthe dans sa globalité ?**

Certes, la Métropole est compétente en matière de mobilité. Cependant, j'estime que l'aménagement d'une voie existante sur 250m ne règlera pas pour autant les problèmes de circulation sur des voies saturées, comme le Boulevard Anatole de la Forge ou des voies saturées et inadaptées, comme le chemin des Bessons dans sa partie sud. Les mauvaises conditions de trafic ne sont pas localisées sur une voie, comme la traverse de la Fontaine par exemple, mais sur l'ensemble du quartier.

- **Ne risque-t-on pas par ailleurs une reconsidération du bien-fondé de la démarche et du choix de la méthode utilisée par la collectivité pour obtenir une garantie de circulation sur le chemin des Bessons ?**

Oui, en choisissant d'ouvrir une enquête publique à l'utilité publique parallèlement à une action juridique qui poursuivait le même objectif, celui de désenclaver une entreprise industrielle et trois constructions, il existe un risque de reconsidération du bien-fondé de la démarche et du choix utilisé par la collectivité pour obtenir une garantie de circulation sur le chemin des Bessons. D'autant qu'une action judiciaire basée sur l'article 682 et suivant du Code Civil reste pendante et que le droit de passage ou servitude de passage est obligatoirement accordé si le propriétaire prouve l'enclavement de son terrain. Ce qui est le cas en l'occurrence et personne ne le conteste. Des accords préexistaient, le contentieux est survenu avec la demande de réévaluation de l'indemnité par la SCI LA ROSERIE à la société CBBP.

Ainsi compte tenu, de l'ensemble des motifs exposés et des éléments développés tout au long de l'enquête, je considère qu'il n'y a pas, dans ce dossier, matière à évoquer une utilité publique pour justifier une expropriation.

J'émets un avis défavorable à la déclaration d'utilité publique de l'opération considérée.

A Marseille, le 20 janvier 2020