

Affaire « EMPAIN »

Ou

Imbrogllo de la « ZAC de la TESSONNIERE »

HISTORIQUE

- 1951** # le Préfet approuve le « programme d'aménagement » :
les terrains de la Tessonnière sont en zone constructible
- 1970** # confirmée dans le POS en zone Uc et Ud (arrêté du 19 novembre)
- 1982** # lancement de la ZAC de la Tessonnière à usage d'habitations présentée par l'aménageur OTT, au Conseil municipal, qui l'accepte et diligente une enquête publique.
- 1983** # nouveau Conseil Municipal, Elus connus encore aujourd'hui : Cl. Zunino, F. Auray, G.Serain, N.Simon, R.Aparicio, J. Ghibaudo, G. Perriquet, H. de Mas Latrie, V.Thibaut, J.P. Barberis, Y. Virret, J. Guidecelli, Y. Blatgé, J. Lerebourg et E. Gola, élu Maire.
avis favorable du Commissaire Enquêteur, à condition que le POS soit publié et approuvé, confirmé le 03.09.84
- 1986** # 03 janvier : « **LOI LITTORAL** »
20 mars : le T.A. annule la délibération de 1982 approuvant le POS
30 avril : le Conseil Municipal décide de poursuivre l'élaboration du POS
27 oct. nouvelle enquête publique
- 1987** # 26 mai : **approbation du POS, avec la ZAC (zone Nab) par les** Conseillers municipaux (aucune opposition)
2 septembre : **Requête au T.A. de Nice** par l'association « **Les amis du Rayol Canadel** » contre la délibération du 26 mai, approuvant le POS. La ZAC n'existait pas encore !
19 novembre : le Conseil Municipal crée « la ZAC de la Tessonnière » projet OTT sur 9.848 M2, un hameau au lieu de trois et passe de 116 à 102 lots. Deux mois et demi après le recours des Amis du Rayol Canadel.
3 décembre : le C.M. réaffirme ses positions et maintient la décision de créer une ZAC, et « *décide de réaliser la première tranche d'assainissement dans les meilleurs délais.* »
- 1988** # 29 mars : le T.A. de Nice renvoie « sine die » le jugement en annulation du POS voté le 26 mai 87, suite à la requête des « Amis du Rayol-Canadel »

1988

31 mars, le Préfet transmet au Maire l'avis favorable de la commission des sites.

23 mai : avis du Commissaire Enquêteur :

« Constatant qu'aucune des administrations impliquées et consultées n'a émis d'avis défavorable, en toute conscience et en toute connaissance de cause, nous donnons un avis favorable sans réserve, au projet du Conseil Municipal du R.C. pour la PAZ (plan Aménagement de Zone) dite de la Tessonnière, soumis en l'enquête. »

10 juin : courrier du Préfet : considérant que

*« - les motivations formulées par la commune sur le contenu du projet
- l'avis de la commission départementale des sites*

Donne son accord pour réaliser le projet d'urbanisation... »

16 juin et

25 juillet : le Conseil Municipal approuve la création de la ZAC de la Tessonnière et son PAZ.

25 juillet : convention entre OTT et la commune pour l'aménagement de la ZAC de la Tessonnière.

1989

19 mars : 2^{ème} tour des élections municipales sont élus :

Mrs André, Briffod, Gola, Peretti, Hunnibal, Lerebourg, Marinelli, Lamoussière, Serain, Auray, Bontemps, Pauvert, de Mas Lattrie

et Mmes Pascale et Rodighero. M. Gola, élu Maire.

28 mars : le Conseil Municipal à l'unanimité :

- *décide que la révision totale du POS actuel sera entreprise*
- *demande que soit opposé, dès à présent, un sursis à statuer à toutes les demandes nouvelles de permis de construire concernant les immeubles collectifs et studios*

9 juin : M. OTT vend, par acte notarié,

50 % de la ZAC de la Tessonnière à Empain-Graham,

25 % à la SARL « I.A.I ». et 25 % la SNC « SICL » par acte notarié.

Il s'agit du transfert intégral, hameau compris, à la SNC Empain Graham

La ZAC de la Tessonnière devient propriété du Baron E. J. Empain, majoritaire.

Approbation du Conseil Municipal.

La requête des « Amis du R.C. » n'est toujours pas jugée.

19 juin : avenant à la convention de ZAC (établie le 25 juillet 88) entre M. OTT et le Maire : « M. OTT est substitué dans ses obligations envers la commune par la Sté Empain-Graham qui devient l'aménageur et s'engage à respecter l'intégralité de la réalisation de la ZAC »

09 août : malgré la délibération du 28 mars de la même année, 1989,

6 permis sont accordés par le Maire.

28 août : la DDE joint un « porter à connaissance » au dossier d'instruction de révision totale du POS : *les nouveaux documents de votre POS devront respecter les principes d'aménagement énoncés par la loi littoral ...*

1990

02 février : **5 permis accordés**

26 décembre : **1 permis accordé** au « Royal Park », (villa construite)

19 décembre : premier permis déposé pour le hameau

1991

11 janvier : **1 permis** pour une villa (construite)

14 mars : **le T.A. de Nice annule partiellement** la délibération approuvant le POS, (zone Nab recevant les ZAC de la Tessonnière et des Arômes) après requête de l'association des Amis du R-C, du 2 sept 87

alors que des terrains sont vendus et des permis délivrés.

17 mai : **1 permis accordé**, après annulation de la ZAC pour la 3^{ème} villa construite

28 juin : la DDE propose au Maire de donner un avis négatif à toute demande de permis de construire, en invoquant la loi Littoral.

4 juillet: **refus du permis du « hameau »**, Empain déclare alors « *le bilan financier de l'opération serait en déséquilibre... !* »

2 août : l'avocat d'Empain informe qu'il porte l'affaire au T.A. pour la SNC Empain.

6 août le Conseil Municipal porte directement au Conseil d'Etat l'annulation partielle du POS

14 août

et 21 octobre : l'association des Amis du R-C demande au Conseil Municipal d'abroger les délibérations du 25 juillet 1988 ayant approuvé les PAZ de la ZAC de la Tessonnière et des Arômes.

31 octobre : le Maire demande un avis à la DDE, tout en précisant que « les associations n'ont pas attaqué les ZAC, et que l'association du R.C. n'a aucune qualité pour imposer au Conseil Municipal la conduite à tenir dans cette affaire ».

1992

29 janvier : le Maire est mis en demeure par le SS Préfet de transformer les sursis à statuer, des PC accordés, en refus

25 mars, la DDE écrit au Maire sur la révision du POS, rappelle le jugement du TA qui a considéré que ces zones Nab étaient incompatibles avec la « loi littoral » et a annulé partiellement le POS privant ainsi de base légale les deux ZAC.

25 avril, la commune fait front commun avec Empain qui prendra en main le recours en Conseil d'Etat

11 mai: le Conseil Municipal décide de lancer le projet de révision de POS (maintien des ZAC ... !)

10 juin: le TA de Nice annule l'arrêté refusant le permis du « hameau », du 4 juillet 1991 reconnaissant ainsi que la zone est constructible après l'avoir annulée ! = Décision contradictoire, après avoir annulé les zonages constructibles !

Donc envoi d'un nouveau permis pour le « hameau » en instruction à la DDE avec avis favorable le 16 juillet !

17 juillet : la commission des sites demande un renforcement de la protection des espaces naturels sur les deux ZAC

1992

10 août : observations du Préfet concernant la révision du POS = il demande l'application du jugement du TA de Nice du 14 mars 91... (annulation partielle du POS) sans aucunes données nouvelles en matière de protection et va donc à l'encontre du jugement...

30 septembre : la DDE accepte la décision du Maire d'accorder le permis du hameau mais émet tous réserves quant à la légalité de cet acte !

8 octobre : par arrêté du Maire, le permis du « Hameau » est accordé (7 bâtiments, 55 logements, commerces et club house, ainsi que plusieurs permis concernant divers lots de la ZAC)

20 novembre : le Sous préfet rappelle au Maire la demande du Préfet du 9 juillet 91, *de donner une suite négative à tous permis de construire : Secteur reconnu remarquable, le permis accordé pour le hameau est entaché d'illégalité, il convient de le rapporter...*

7 décembre : requête des Amis du Rayol Canadel au T.A. pour annuler l'arrêté du 8 oct. 92, accordant le permis du hameau et, au Conseil d'Etat, suite à la décision du TA de Nice redonnant le permis du hameau.

1993

15 janvier : le Maire écrit à Empain pour lui demander « *de dresser un mémoire en défense pour avoir une chance d'aboutir à un résultat qui nous soit favorable* »

22 janvier : **Déféré préfectoral pour annulation des permis du hameau et des villas**

25 mars : l'association des « Amis du RC » dépose une requête à la Cour Administrative d'Appel de Lyon demandant l'annulation du jugement du TA de Nice, du 10 juin 92, qui accordait le permis du « hameau ».

1^{er} avril : * sur la base du déféré préfectoral, le T.A. de Nice annule les permis du hameau par une série de jugements des 4 mars et 1^{er} avril, (invoquant l'illégalité du PAZ de la ZAC de la Tessonnière)

* et la requête du 7 décembre 92 des Amis du RC est rejetée, le déféré préfectoral est prépondérant.

6 mai, réunion pour la révision du POS, examen des observations de l'enquête publique. Le Maire maintient sa zone Nab sur la ZAC de la Tessonnière, malgré les propositions de zones blanches proposées par la commissaire enquêteur.

1994

14 janvier **Le Conseil d'Etat**, sur le fondement de la loi littoral

° annule le jugement du TA du 14 mars 91...

° la requête de la commune est rejetée (la ZAC de la Tessonnière est annulée)

° « *le Conseil d'Etat estime que la zone Nab du POS de la commune s'inscrit dans un site remarquable dont la nécessité de la protection justifie l'interdiction de principe de toute sorte de construction sur les terrains qui le compose.* »

1^{er} mars, **Empain réclame à la commune**

pour la participation de la ZAC, 5.430.000 frs

et le 4 mars, pour le remboursement des travaux d'aménagements déjà réalisés. : **73.076.410 francs** (11.148.426 €)

15 avril : le Préfet n'ayant pas retenu le recours gracieux de la commune, le Conseil Municipal décide de maintenir le POS révisé sans le « hameau » et laisse au Préfet la responsabilité de son maintien de refus...

28 mai **requête introduite par la SNS EMPAIN GRAHAM** tendant à la condamnation conjointe et solidaire de la commune du Rayol Canadel et de l'Etat français en réparation du préjudice résultant de l'annulation partielle du POS de la commune.

21 juin : déféré préfectoral contre la délibération approuvant la révision du POS du 15/04/94, confirmé par le T.A le 28 juin.

21 juillet : le Maire écrit à l'avocat de la commune (Me Chateaurenaud) « *que le Conseil Municipal maintien sa délibération qui indique bien qu'il laisse au Préfet la responsabilité de suppression des ZAC, qu'il avait légalement autorisé avec l'accord de tous ses services...* »

7 décembre : le Cour administrative d'appel de Lyon confirme le jugement du TA de Nice du 1^{er} avril 1993

1995

02 février, dans un courrier du Maire à x..., : « *la société Empain - Graham était parfaitement au courant de l'action menée par les « Amis du R.C. » ... Puisqu'il a été décidé de ramener de 102 à 78 lots initialement accordés à M. OTT.....ainsi que la DDE auteur technique du POS et ensuite défendu par le service contentieux de la DDE elle-même* »

avril : Mémoire du Préfet sur la requête de la SNC Empain-Graham en réparation du préjudice résultant de l'annulation partielle du POS

- *la responsabilité de la ZAC appartient à la commune*

- *la responsabilité de l'Etat ne peut être envisagée qu'en cas de faute lourde*

- *c'est à la demande de la commune que l'Etat aurait donné son accord*

Cela explique que le Préfet, pour qui, ses services avait établi le POS, ne soit pas intervenu au nom du contrôle de légalité.

11 juin, : **Elections municipales**, la liste de M. GOY l'emporte avec 60 % des suffrages

6 juillet : TRIBUNAL ADMINISTRATIF de Nice

- la commune est déclarée responsable pour 2/3 et 1/3 Empain par suite de la création illégale de la ZAC
- la mise en cause de la responsabilité de l'Etat est rejetée
- nomination d'un expert (M. Bracco) pour vérifier les indemnisations demandées par Empain-Graham, la valeur des terrains et les ventes de lots

15 septembre : Requête SNC Empain-Graham contre la commune et l'Etat à la C.A.A. de Lyon :

- sur l'irresponsabilité de l'Etat
- n'aurait pas été informé des recours contre le POS
- demande le remboursement des 5.430.000 frs versés à la commune pour la création de la ZAC... (qui avaient été versés par OTT)!

1996

février : rapport de l'expert

- le POS ayant été attaqué en 1987, OTT en connaissait l'existence et en aurait vraisemblablement informé EMPAIN
- à propos de la valeur résiduelle des terrains, le groupe Empain-Graham est propriétaires de 46 lots, du hameau et des voiries, il indique : « ces sommes ont été calculées avec de sérieuses réserves en raisons des incohérences présentées et le refus de communiquer l'ensemble des justificatifs... »

26 février : en accord avec le T.A, les experts estiment la valeur vénale des terrains de la Tessonnière à 10 frs le M2
pour 136.538 M2 : 1.365.380frs.

26 mars : conclusions d'experts, des recours, des contestations :

- Sur la superficie de la ZAC
- Valeur résiduelle des terrains
- Participation de ZAC
(5 millions de francs de l'aménageur à la commune)
- frais sur justificatifs bancaires (réclamation ramené à 60.655.000 frs par rapport aux 73.000.000 frs demandés).

20 février, GROUPAMA rappelle que la commune est assurée pour 3.160.000 frs et souhaite faire désigner par le tribunal un séquestre.

- 1999** # 21 janvier: arrêt de la C.A.A. de Marseille pour la commune de Saint Florent, (Corse) estimant que la mise en cause de l'Etat en matière de contrôle de légalité pouvait être retenue pour une faute simple et non plus une faute lourde comme auparavant.
- 2000** # 06 juin C.A.A.de Lyon, jugement rendu :
« La commune et l'Etat sont condamnés solidairement responsables dans la proportion des 2/3 »
- 2003** # 7 février le Conseil d'Etat, à la suite du recours présenté par le Secrétariat d'Etat au logement demandant l'annulation du jugement du 6 juin 2000 statue en ces termes **« eu égard à la nature des compétences conférées au Préfet par les dispositions de la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, afin de veiller au respect de ces dispositions par les opérations d'urbanisme, la responsabilité de l'Etat peut être engagée pour toute faute commise dans l'exercice de ces compétences, et pas seulement en cas de faute lourde »**
- 2004** # 22 avril, lecture du **jugement du T.A.** de Nice, du 26 juin 2003
Cinq considérants :
1. la délibération du 26 mai 87 approuvant le POS, qui a été partiellement annulé par T.A. de Nice à la suite de la requête des « Amis du R.C. »
 2. les délibérations des 16 juin et 21 juillet 1988 décidant de créer ladite zone Nab (ZAC de la Tessonnière) ,
l'affaire étant toujours pendante au T.A., « sine die », « *la commune n'était plus dotée d'un POS approuvé à la date à laquelle ces délibérations ont été prises* » (jugement confirmé en C.E. le 3 nov. 97)
De plus, la commune avait permis le transfert de OTT à la SNC Empain-Graham, par la convention d'aménagement le 9 juin 1989.
La SNC E.G. a achevé l'aménagement et vendu la plus grande partie des lots créés,
 3. sur les différentes décisions relatives à l'utilisation du sol qui se sont opposées (décisions du Préfet et T.A.)

4. * l'aménageur (SNC Empain-Graham) ayant introduit une requête pour condamner solidairement l'Etat et la commune, à lui verser 73.076.410 francs, (1.114.042 €) et d'indemniser aussi les Sté I.A.I. et S.I.C.L. se prévalant de l'existence d'une indivision.

** « le conseil municipal en décidant de créer une ZAC, en méconnaissance de la loi « littoral » a commis une illégalité constitutive d'une faute engageant la responsabilité de la commune »*

5. Considérant que Empain a achevé l'aménagement de la ZAC et a vendu la plus grande partie des lots créés,

Que les acquéreurs de lots ont présenté une requête indemnitaire devant le T.A. de Nice, qu'ils invoquent un préjudice (frais d'acquisition du terrain, du permis de construire... et préjudice moral)

Sur le principe des responsabilités

« Il résulte des faits précités :

. Que la commune a adopté le classement en Nab (ZAC), l'illégalité du POS ayant été reconnue

. Que les permis de construire délivrés à des tiers ont été annulés par la juridiction administrative ...

. Qu'une faute avait été commise par l'aménageur en n'indiquant pas aux acquéreurs qu'un recours en contentieux était dirigé contre le POS »

Sur l'appel en garantie formé par la commune

= que l'Etat soit condamné à garantir entièrement les condamnations

= la commune soutient que l'Etat a commis une faute en prenant tardivement le décret au 29 septembre 1989

= le Préfet aurait du demander à la commune de mettre son POS en comptabilité avec la loi « littorale » et par là a engagé la responsabilité de l'Etat envers la commune. (absence de mise en œuvre du contrôle de légalité)

La commune est condamnée à verser des indemnités liées aux permis de construire des acquéreurs de lots

Seuls quatre d'entre eux, sur sept, ont poursuivi en appel «le TA n'ayant que partiellement fait droit à leur demandes d'indemnisation de leurs préjudices liés à la non réalisation de la ZAC de la Tessonnière.

2006 # 19 octobre : sur appel des sociétés du groupe Empain-Graham, la cour administrative d'appel de Marseille a condamné solidairement la commune et l'Etat :

1er à verser la somme de 705.898 € à la SNC Empain-Graham

581.831 € à la Sté IAI et

581.831 € à la société SICL

Outre les intérêts capitalisés de ces sommes à compter du 9 mars 1994 et du 28 décembre 1995 et les frais d'expertise pour un montant de 3.000 €

L'arrêt ajoute que l'Etat garantira la commune « à concurrence de tiers de la condamnation solidaire prononcée par eux par le présent arrêt »

Il pourrait s'en suivre que la répartition de la condamnation entre les codébiteurs est d'un tiers à la charge de chacun d'entre eux !

2^{ème}

Parallèlement, la C.A.A. de Marseille réformait les jugements du Tribunal Administratif de Nice qui nous avait été favorable en 2003,

de plus, la Cour administrative d'appel de Marseille, saisie par 11 acquéreurs de lots (19 lots) a, par plusieurs arrêts rendus le même jour, reconnu qu'ils avaient subi un préjudice lié aux frais d'acquisitions de leurs terrains, qu'il appartient solidairement, là encore, de réparer par l'Etat et la commune,

Un expert a été nommé pour évaluer la valeur vénale résiduelle desdits terrains

14 et 20 décembre

un pourvoi en cassation a été formé par la Commune au Conseil d'Etat et le 18 décembre : par le « Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer »

20 décembre : la Sté Empain Graham, représentée par son mandataire judiciaire, Me Belhassen, dépose une requête au Conseil d'Etat, «... la Cour administrative d'appel de Marseille ayant limité la montant de la condamnation prononcée à l'encontre de la Commune et de l'Etat à la somme de 705.898 €»

2007

11 juillet : le Conseil d'Etat statue (au contentieux, 2^{ème} sous-section) rejette les pourvois de la Commune et de l'Etat.

(Notre avocat ayant été jusqu'à plaider cette affaire à la barre, ce qui est tout à fait inhabituel !)

et rejette également le pourvoi de la Sté Empain-Graham

En revanche, demeurent pendants les pourvois des acquéreurs de lots.

24 octobre : la Cour administrative d'appel notifie le décret du 19.10.2006 rendant exécutoire le jugement :

- article 1. *La commune et l'Etat sont condamnés à verser les sommes de 705.898 € à Empain-Graham, et 581.831 à chacune des deux autres sociétés (IAI et SICL)*
- Article 2. *les susdites sommes porteront intérêts aux taux légal....*
- Article 3. *les frais d'expertise sont solidairement à la charge de la Commune et de l'Etat.*
- Article 4. *la commune et l'Etat verseront solidairement aux sociétés appelantes une somme de 3.000 €*
- Article 5. *l'Etat garantira la commune du Rayol-Canadel à concurrence de tiers de la condamnation solidaire prononcée contre eux par le présent arrêt.*

Une requête en interprétation a été déposée à la C.A.A. de Marseille par la commune,

et par le Ministère de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durables : qui tire son épingle du jeu : « *devant l'expression « à concurrence de tiers de la condamnation solidaire... » qui n'est pas habituellement pas usitée, deux interprétations sont possibles compte tenu de la rédaction de l'article 5 précité. ... la difficulté d'interprétation aboutit à une différence de montant de 1.5 millions d'euros dans l'indemnité à verser par l'Etat. ... je vous demande de m'indiquer l'indemnité à verser à chacune des trois sociétés.....j'ai fait procéder d'ores et déjà (hypothèse minimale), au paiement de 995.443 euros. »*

22 novembre : la C.A.A. de Marseille décide :

« que l'Etat devrait payer un tiers de la totalité de la condamnation solidaire et de la commune du Rayol Canadel les deux autres tiers »

Parallèlement : la commune avait souscrit un contrat d'assurance auprès de GROUPAMA le 18 décembre 1985, prévoyant un plafond de garantie à hauteur de 3.160.000 francs, soit 481.743 € par sinistre.

a la demande de GROUPAMA, le 15 juillet 1997, Me Ezavin a été désigné en tant qu'administrateur et séquestre du plafond de garantie.

Devant régler le contentieux de la première procédure en 2005, la commune a demandé de lui reverser la somme de 60.101 € au titre des indemnités déjà versées.

Me Ezavin « a soulevé l'absence d'urgence et l'existence d'une contestation sérieuse ! il demande par ailleurs à la Cie d'assurance qu'elle soit condamnée de lui verser 6.381 € à titre de provision sur ses honoraires, et 1.000 € à la commune....

Motifs : ... la répartition du plafond de garantie devra se faire au marc le franc »
(ce qui veut dire à la fin de tous les jugements)
