

Décision de la Cour administrative d'appel n° 23PA04283 du 27 juin 2024

Cour d'appel de Paris

1ère chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. C F a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française de condamner la commune de Faa'a à verser la somme totale de 68 743 600 francs Pacifique en réparation du préjudice subi par les ayants droit de Mme M, du fait de l'occupation irrégulière de leur parcelle par la commune par l'installation d'une décharge municipale.

Par un jugement avant dire droit n° 1600355 du 19 septembre 2017, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté les conclusions de la demande tendant à l'indemnisation du préjudice lié à la valeur vénale du lot n° 9 de la terre Mumuvai, situé sur la commune de Faa'a et a sursis à statuer sur le surplus des conclusions jusqu'à ce que l'autorité judiciaire se fût prononcée sur la quotité de propriété revenant à M. F ainsi qu'à ses frères et sœur sur ce lot.

Par un jugement n° RG 17/00083 du 27 août 2020, le tribunal foncier de la Polynésie française s'est prononcé sur cette question.

Par un jugement n° 1600355 du 20 octobre 2020, le tribunal administratif de la Polynésie française a condamné la commune de Faa'a à verser la somme de 1 400 000 francs Pacifique à M. C F et a rejeté le surplus des conclusions de sa requête.

Procédure devant la cour avant cassation :

M. C F et les autres requérants ont demandé à la Cour d'annuler les jugements n° 1600355 des 19 septembre 2017 et 20 octobre 2020 du tribunal administratif de la Polynésie française et, à titre principal, de condamner la commune de Faa'a à leur verser la somme de 11 330 143 francs Pacifique au titre des indemnités d'occupation pour la période allant du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2020 ou, à titre subsidiaire, de surseoir à statuer dans l'attente de l'arrêt de la cour d'appel de Papeete statuant sur l'appel formé contre le jugement du 27 août 2020 du tribunal foncier de la Polynésie française. La commune de Faa'a a demandé à la Cour d'annuler les jugements n° 1600355 des 19 septembre 2017 et 20 octobre 2020 du tribunal administratif de la Polynésie française et de rejeter la demande de première instance de M. F.

Par un arrêt nos 20PA04101, 21PA00340 du 11 avril 2022, la Cour a annulé les jugements n° 1600355 des 19 septembre 2017 et 20 octobre 2020 du tribunal administratif de la Polynésie française et a rejeté la demande de première instance de M. F et les conclusions d'appel présentées par ce dernier et les autres requérants ainsi que les conclusions d'appel de la commune de Faa'a.

Par une décision n° 466523 du 6 octobre 2023, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé cet arrêt et a renvoyé l'affaire devant la Cour, où elle a été enregistrée sous les numéros 23PA04283 et 23PA04368.

Procédure devant la cour après cassation :

Par un mémoire enregistré le 17 novembre 2023, M. C F, Mme G F, M. I F, M. H O F, M. E J, Mme K F, M. A

F et Mme D, Heipoe F, représentés par Me Ceran-Jerusalem, demandent à la Cour :

1°) de condamner la commune de Faa'a à verser aux ayants-droits de Mme L épouse F la somme de 14 991 600 francs Pacifique ;

2°) de condamner cette commune à verser à M. F la somme de 4 000 euros, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Faa'a n'a pas produit de nouveau mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la Constitution ;
- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- le code civil ;
- la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ;
- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Jasmin-Sverdlin,
- et les conclusions de M. Doré, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. La terre Mumuvai, située sur la commune de Faa'a en Polynésie française, fait l'objet depuis plusieurs décennies d'une occupation par la commune aux fins de décharge municipale, avec enfouissement de déchets ménagers et assimilés. M. C F, en sa qualité d'ayant droit de Mme N, propriétaire du lot n° 9 de cette terre, cadastrée R-1004, d'une superficie de 26 910 m², a demandé, en son nom et au nom d'autres ayants-droit de Mme N, au tribunal administratif de la Polynésie française de condamner la commune de Faa'a à verser la somme totale de 68 743 600 francs Pacifique en réparation du préjudice qu'ils ont subi du fait de l'occupation irrégulière de cette parcelle. Par un jugement avant dire droit du 19 septembre 2017, ce tribunal a rejeté les conclusions tendant à l'indemnisation de la valeur vénale du terrain et a sursis à statuer sur le surplus des conclusions de la demande jusqu'à ce que l'autorité judiciaire se fût prononcée sur la quotité de propriété revenant à M. F ainsi qu'à ses frères et sœurs sur le lot n° 9 de la terre Mumuvai. Par un jugement du 20 octobre 2020, le tribunal administratif de la Polynésie française a condamné la commune de Faa'a à verser la somme de 1 400 000 francs Pacifique à M. C F et a rejeté le surplus des conclusions de la demande. M. C F et les autres requérants ainsi que la commune de Faa'a ont relevé appel des deux jugements des 19 septembre 2017 et 20 octobre 2020. Par un arrêt nos 20PA04101, 21PA00340 du 11 avril 2022, la Cour a annulé les jugements n° 1600355 des 19 septembre 2017 et 20 octobre 2020 du tribunal administratif de la Polynésie française et a rejeté la demande de première instance de M. F et les conclusions d'appel présentées par ce dernier et les autres requérants ainsi que les conclusions d'appel de la commune de Faa'a. Par une décision n° 466523 du 6 octobre 2023, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé cet arrêt et a renvoyé l'affaire

devant la Cour.

Sur la jonction :

2. Les requêtes enregistrées sous les nos 23PA04283 et 23PA04368 présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu par suite de les joindre pour y statuer par un seul arrêt.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

3. Sauf dispositions législatives contraires, la responsabilité qui peut incomber à l'État ou aux autres personnes morales de droit public en raison des dommages imputés à leurs services publics administratifs est soumise à un régime de droit public et relève en conséquence de la juridiction administrative. Cette compétence, qui découle du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires posé par l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et par le décret du 16 fructidor an III, ne vaut toutefois que sous réserve des matières dévolues à l'autorité judiciaire par des règles ou principes de valeur constitutionnelle. Dans le cas d'une décision administrative portant atteinte à la propriété privée, le juge administratif, compétent pour statuer sur le recours en annulation d'une telle décision et, le cas échéant, pour adresser des injonctions à l'administration, l'est également pour connaître de conclusions tendant à la réparation des conséquences dommageables de cette décision administrative, hormis le cas où elle aurait pour effet l'extinction du droit de propriété.

4. Il résulte de l'instruction que la commune de Faa'a occupe, depuis au moins le milieu des années 1970, la terre Mumuvai aux fins de décharge municipale, avec enfouissement de déchets ménagers et assimilés. Il est par ailleurs constant qu'elle ne dispose d'aucun droit ni titre autorisant une telle occupation. Si cette emprise irrégulière a porté atteinte au libre exercice du droit de propriété des copropriétaires indivis de cette terre, elle n'a pas eu pour effet de les en déposséder définitivement. Le juge administratif est par suite compétent pour connaître de l'action en réparation des conséquences dommageables de cette occupation.

Sur la recevabilité de la requête n° 23PA04283 présentée par M. C F et autres :

5. En premier lieu, aux termes de l'article 815-2 du code civil : " Tout indivisaire peut prendre les mesures nécessaires à la conservation des biens indivis même si elles ne présentent pas un caractère d'urgence. ". Aux termes de l'article 815-3 du même code : " Le ou les indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis peuvent, à cette majorité : 1° Effectuer les actes d'administration relatifs aux biens indivis () ".

6. Il ressort des pièces du dossier que, si M. F et les autres requérants sont titulaires des 3/14èmes des droits indivis dans l'indivision B a Mai, leur arrière-grand-mère et arrière-arrière-grand-mère, ils détiennent ensemble, en leur qualité d'ayants-droits de Mme N, leur mère et grand-mère, 4/5ème de l'indivision successorale de cette dernière, soit plus des deux tiers des droits indivis. Dès lors, leur requête tendant à obtenir la condamnation de la commune de Faa'a à leur verser une somme correspondant à leur part du préjudice subi du fait de l'occupation irrégulière de la parcelle est recevable, alors, en tout état de cause, que M. F, qui justifie de mandats produits par ses frères, sœurs et neveux pour agir au nom de l'indivision, pouvait, seul, en sa qualité d'indivisaire, accomplir un acte

conservatoire pour le compte de l'indivision, en application des dispositions précitées de l'article 815-2 du code civil. Ainsi, la fin de non-recevoir tirée du défaut de qualité pour agir de M. C F sera écartée.

7. En second lieu, si la commune de Faa'a fait valoir que M. F et les autres requérants ne justifient pas d'un intérêt à agir contre le jugement n° 1600355 du tribunal de la Polynésie française en date du 19 septembre 2017, il est constant que ce jugement ne fait pas intégralement droit aux conclusions de la demande présentée par les requérants en première instance. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir de M. F et des autres requérants en ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation du jugement du 19 septembre 2017 devra être écartée.

Sur la régularité du jugement du 20 octobre 2020 :

8. Aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative : " La décision () contient () l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application. () ".

9. Le jugement du 20 octobre 2020 du tribunal administratif de la Polynésie française ne mentionne pas, comme le soutient la commune de Faa'a, le mémoire qu'elle a produit le 19 septembre 2020, après intervention du jugement du 27 août 2020 rendu par le tribunal foncier de la Polynésie française en réponse à la question préjudicielle posée par les premiers juges s'agissant des droits des consorts F sur le lot n° 9 de la terre Mumuvai. Les motifs du jugement ne répondent pas aux moyens de ce mémoire produit avant la clôture de l'instruction et tirés, d'une part, de l'absence de qualité à agir de M. C F faute de certitude quant à sa qualité de propriétaire indivis du lot n° 9, le jugement du 27 août 2020 faisant part de doutes quant à l'origine de propriété dudit lot, d'autre part de l'absence de qualité à agir du requérant en application de la prescription extinctrice prévue par l'article 789 du code civil, dans sa version de 1803 applicable en Polynésie française, enfin de l'absence de qualité à agir de M. F dès lors que la succession de Mme B a Mai ne comprenant pas uniquement le lot n° 9 de la terre Mumuvai, il n'est pas certain que M. F disposera de droits sur celle-ci à l'occasion d'un partage à venir. Ces lacunes ne sauraient être compensées par la circonstance que le jugement avant dire droit du 19 septembre 2017 a écarté les fins de non-recevoir opposées par la commune du fait d'un défaut d'intérêt à agir, dès lors qu'elles reposaient sur une argumentation différente. Par suite, le jugement du 20 octobre 2020 est entaché d'irrégularité et doit donc être annulé.

10. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par M. F et les autres requérants devant le tribunal administratif de la Polynésie française.

En ce qui concerne la responsabilité :

11. Aux termes du premier alinéa de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics: " Sont prescrites, au profit de l'État, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis ". Aux termes de l'article 2 de la même loi : " La prescription est interrompue par : / Toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité

administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement ".

12. Lorsque la responsabilité d'une personne publique est recherchée, les droits de créance invoqués en vue d'obtenir l'indemnisation des préjudices doivent être regardés comme acquis, au sens de ces dispositions, à la date à laquelle la réalité et l'étendue de ces préjudices ont été entièrement révélées, ces préjudices étant connus et pouvant être exactement mesurés. La créance indemnitaire relative à la réparation d'un préjudice présentant un caractère continu et évolutif doit être rattachée à chacune des années au cours desquelles ce préjudice a été subi.

13. Pour l'application de ces règles, la créance du propriétaire d'un bien immobilier relative à l'indemnisation des préjudices résultant pour lui de l'occupation irrégulière, sans extinction du droit de propriété, de ce bien par une personne publique présente un caractère continu et évolutif et doit, en conséquence, être rattachée à chacune des années au cours desquelles ces préjudices ont été subis.

14. D'une part, il résulte de l'instruction, comme il a été dit au point 4 du présent arrêt, que la commune de Faa'a occupe irrégulièrement la terre Mumuvai. Cette occupation est de nature à engager sa responsabilité à l'égard des personnes disposant de droits indivis sur cette parcelle, lesquels peuvent obtenir chacun réparation du préjudice causé à l'indivision dans la mesure n'excédant pas la part du préjudice total correspondant à leurs droits dans l'indivision. Par ailleurs, la commune ne saurait s'exonérer de sa responsabilité au motif que les services de l'État auraient manqué de diligence dans la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation de la terre occupée pour cause d'utilité publique, cette circonstance, à la supposer établie, étant sans lien avec le fait générateur des dommages.

15. D'autre part, il résulte de l'instruction que M. C F a adressé à la commune de Faa'a, le 20 juin 2015, une lettre par laquelle il a sollicité l'indemnisation de son préjudice et de celui de l'indivision B a Mai. Les créances nées antérieurement à l'année 2011 étant prescrites, M. C F et les autres requérants ne sont fondés à demander une indemnisation que pour les créances nées à compter de cette année. Si la commune se fonde sur un avis du Domaine mentionnant que la terre Mumuvai est estimée à 1 500 francs Pacifique par mètre carré, il ressort du jugement du 9 juillet 2003 du tribunal de première instance de Papeete, fondé sur le rapport d'un géomètre-expert, que cette valeur doit être estimée à 2 000 francs Pacifique par mètre carré, somme qui n'est pas manifestement excessive. Comme exposé au point 6 du présent arrêt, M. C F et les autres ayants-droits de Mme N sont titulaires des 3/14èmes des droits indivis dans l'indivision B a Mai, correspondant à une surface de 5 766 m² sur la terre de Mumuvai. Il sera fait une juste appréciation du préjudice qu'ils ont subi au titre de la privation de jouissance de leur propriété entre 2011 et 2023, en fixant à la somme de 11 000 000 de francs Pacifique la somme destinée à en assurer la réparation.

16. Il résulte de tout ce qui précède que M. F et les autres requérants sont fondés à demander à la commune de Faa'a de leur verser la somme de 11 000 000 francs Pacifique, au titre de l'indemnité liée à l'occupation irrégulière de la terre de Mumuvai sur laquelle ils détiennent 3/14èmes des droits indivis.

Sur les frais de l'instance :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. C F, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, la somme que demande la commune de Faa'a à ce titre. Par ailleurs, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de cette commune le versement aux requérants d'une somme totale de 1 500 euros sur le fondement des mêmes dispositions.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement du 20 octobre 2020 du tribunal administratif de la Polynésie française est annulé.

Article 2 : La commune de Faa'a est condamnée à payer à M. C F, à Mme G F, à M. I F, à M. H O F, à M. E J, à Mme K F, à M. A F et à Mme D, Heipoe F la somme totale 11 000 000 francs Pacifique.

Article 3 : La commune de Faa'a versera aux requérants une somme totale de 1 500 euros, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions d'appel de la commune de Faa'a sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. F, premier dénommé pour l'ensemble des requérants et à la commune de Faa'a.

Copie en sera adressée au Haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 6 juin 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Lapouzade, président de chambre,
- Mme Jasmin-Sverdlin, première conseillère,
- M. Gobeill, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 27 juin 2024.

La rapporteure, Le président,

I. JASMIN-SVERDLINJ. LAPOUZADE

La greffière

C. POVSE

La République mande et ordonne au Haut-commissaire de la République en Polynésie française, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

N°s 23PA04283, 23PA04368