

Décision du Tribunal administratif n° 2400110 du 10 décembre 2024

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 22 mars et 8 juillet 2024, M. A B, représenté par la Selarl Jurispol, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

- 1°) d'annuler la décision implicite de rejet opposée à sa demande préalable ;
- 2°) d'annuler la décision du 23 octobre 2023 par laquelle le ministre des grands travaux et de l'équipement a rejeté sa demande de régularisation foncière de l'emprise de la route territoriale 413 au droit de son terrain ;
- 3°) d'enjoindre à la Polynésie française de communiquer le plan de délimitation du domaine public susceptible de grever la parcelle A 2872 située à Hiva Oa, sous astreinte de 100 000 F CFP par jour de retard à compter de la notification du jugement à intervenir ;
- 4°) de condamner la Polynésie française à lui verser la somme de 2 536 500 F CFP à titre de dommages et intérêts du fait de l'emprise irrégulière de la route tracée sur ladite parcelle A 2872 ;
- 5°) de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 300 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'absence d'enquête publique relative à la route traversant la terre Heenaotiki n'implique pas que la route aurait préexisté à l'arrêté 468 SG du 3 juin 1932 portant réglementation sur la grande voirie dans les Etablissements français de l'Océanie ; la route qui traverse sa parcelle a pu être réalisée de manière irrégulière par la collectivité, sans concertation, ni indemnisation des propriétaires fonciers ; la propriété est un droit protégé, notamment par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
- l'affirmation selon laquelle la route existante résulterait de l'appartenance à un plan du Bureau des affaires communales (BAC) de 1977 est a priori erronée, le tracé du plan ne correspondant pas à la route traversant sa propriété ; en l'absence de toute délimitation, ce seul plan ne saurait en tout état de cause suffire ;
- selon les éléments qu'il a recueillis, le tronçon de la route territoriale reliant Atuona à Hanaiapa traversant sa propriété a été réalisé au cours des années 1970 ; l'affirmation selon laquelle les travaux auraient eu lieu en 1974-1975 est totalement invérifiable ; l'administration n'a même pas répondu à sa demande de délimitation du domaine public alors qu'il s'agit d'une voie territoriale relevant du domaine public routier de la Polynésie française ; le tracé n'apparaît pas au cadastre ; ces travaux anarchiques, dont la matérialité n'est pas contestée, ont donc été faits sans autorisation des propriétaires ; la route, d'une largeur de 8 à 12 mètres, objet du litige est ainsi une " voie nouvelle " au sens de l'arrêté de 1932 et le tracé correspondant devait donc faire l'objet d'une enquête publique ;
- la procédure juridictionnelle de partage portant notamment sur la terre Heenaotiki, initiée en 1992 et finalisée en 2012, a incontestablement interrompu la prescription trentenaire ; la Polynésie française a

commis une emprise irrégulière sur le terrain dont il est devenu propriétaire, ce qui justifie une indemnisation dès lors qu'il a subi une perte de terrain et une diminution des surfaces constructibles ou aménageables ; le tracé de la voie litigieuse divise physiquement son terrain d'un seul tenant au cadastre ; il est fondé à réclamer la somme de 2 536 500 F CFP en réparation de cette emprise irrégulière en retenant un prix au m² de 5 000 F CFP et un taux de rendement locatif de 3%.

Par un mémoire en défense enregistré le 20 juin 2024, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que la prescription trentenaire est acquise et que les moyens présentés par M. B sont infondés tant en fait qu'en droit.

Par lettre du 2 octobre 2024, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le tribunal est susceptible de relever d'office le moyen d'ordre public tiré de son incompétence pour connaître du présent litige dès lors que les pièces du dossier établissent une incorporation dans le domaine public routier de la Polynésie française de la partie de parcelle en litige appartenant à M. B, consacrée à une voie de liaison territoriale, aboutissant à une extinction de son droit de propriété, rendant alors la juridiction judiciaire compétente pour réparer le préjudice en résultant (Tribunal des conflits, 9 décembre 2013, M. et Mme D c/ commune de Saint-Palais-sur-Mer, n° 3931, Lebon p. 376).

Un mémoire a été enregistré, le 25 octobre 2024, pour M. B, en réponse à ce moyen d'ordre public. Celui-ci fait valoir que le constat de l'incorporation de l'emprise litigieuse dans le domaine public routier de la Polynésie française implique d'accueillir sa demande tendant à ce qu'il soit fait injonction à la Polynésie française de produire une délimitation du domaine public routier traversant son terrain privé. Par une ordonnance du 21 juin 2024, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 19 juillet 2024 à 11h00 (heure locale).

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- la délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004 ;
- l'arrêté n° 468 SG du 3 juin 1932 ;
- 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 M. Graboy-Grobescio,
- les conclusions de M. Boumendjel, rapporteur public ;
- les observations de Me Quinquis, représentant M. B et celles de M. C pour la Polynésie française.

Considérant ce qui suit :

1. Par un acte de donation du 12 mai 2021, M. A B est devenu propriétaire de la parcelle A 2872 de 5 hectares à Atuona sur l'île de Hiva Oa (terre Heenaotiki 1 lot 6). Par un courrier du 12 juillet 2022, il a

informé le directeur de l'équipement de la Polynésie française de l'existence sur le plan cadastral d'une route territoriale bétonnée qui traverse et morcelle sa parcelle ainsi acquise d'un seul tenant. Par ce même courrier, il indique qu'il a déposé, le 15 novembre 2021, une demande de délimitation du domaine public. Par une décision du 23 octobre 2023, le ministre des grands travaux et de l'équipement a rejeté la demande de M. B tendant à la régularisation foncière de l'emprise de la route territoriale 413 au droit de son terrain. Par la présente requête, M. B demande l'annulation de cette décision ainsi que la condamnation de la Polynésie française à lui verser la somme de 2 536 500 F CFP à titre de dommages et intérêts du fait de l'emprise irrégulière grevant son terrain.

Sur les conclusions aux fins d'annulation du refus de régularisation foncière et d'indemnisation et la compétence du juge administratif :

2. Aux termes de l'article 1er de la délibération du 12 février 2004 portant composition et administration du domaine public de la Polynésie française : " Le domaine public de la Polynésie française comprend toutes les choses qui sont affectées à l'usage du public ou affectées à un service public par la nature même du bien ou par un aménagement spécial, et, par suite, ne sont pas susceptibles de propriété privée. () ". En vertu de l'article 3 de cette délibération, le domaine public routier de la Polynésie française est constitué des " routes, rues et chemins ouverts à la circulation publique avec leurs dépendances et leurs équipements, notamment, les ponts, dalots, buses, murs de soutènement, trottoirs, fossés, talus ".

3. Aux termes de l'article 3 de l'arrêté n° 468 SG du 3 juin 1932 portant réglementation sur la grande voirie dans les établissements français de l'Océanie : " Les voies de communication de la Colonie sont classées ainsi qu'il suit : / () / 3°) Sentiers : Toutes voies non carrossables, permettant de faire communiquer les propriétés aux routes principales et chemins vicinaux, ou reliant ces derniers entre eux. / Ces voies ne seront classées qu'à la demande des riverains et resteront à leur charge. / 4°) Bords de mer : La grève est considérée comme voie de communication dans les îles où n'existe pas de voie de ceinture. () ". Aux termes de l'article 4 du même arrêté : " Le tracé de voies nouvelles doit être établi par le chef du service des travaux publics ou par les administrateurs (). / Après approbation, le nouveau tracé sera soumis à une enquête ouverte () dans les archipels aux résidences officielles des représentants de l'administration. / () l'enquête terminée, un arrêté () autorisera l'exécution des travaux. ". Aux termes de l'article 6 de cet arrêté : " L'expropriation, lorsqu'elle est déclarée d'utilité publique, est effectuée conformément aux dispositions du décret du 18 août 1890 et des textes subséquents. / Toutefois, l'ouverture de sentiers ne donnera droit à aucune indemnisation, ces voies étant considérées comme des servitudes nécessaires aux riverains. ". L'article 7 de l'arrêté précité dispose que " La largeur des routes principales, fossés compris, est fixée en principe à 8 mètres en plaine, celle des chemins vicinaux, à 6 mètres et celle des sentiers à 2 mètres, sauf en ce qui concerne Tahiti, Moorea et Raiatea où la largeur des routes principales est fixée à 12 mètres et celles des chemins vicinaux à 8 mètres. ".

4. L'implantation d'un ouvrage public sur une parcelle appartenant à une personne privée, qui a pour effet de déposséder le propriétaire de cette parcelle d'un élément de son droit de propriété, ne peut être régulièrement mise à exécution qu'après soit l'accomplissement d'une procédure d'expropriation pour

cause d'utilité publique, soit l'institution de servitudes légales ou l'intervention d'un accord amiable conclu avec les propriétaires intéressés.

5. Pour justifier d'une situation d'emprise irrégulière au droit de son terrain, M. B produit un extrait de plan cadastral ainsi qu'un plan de bornage n° 278 datant du 27 juin 1973. Il est constant toutefois que les énonciations cadastrales, par elles-mêmes et quelle que soit leur ancienneté, ne constituent pas un titre de propriété mais tout au plus de simples présomptions sans influence sur la propriété réelle d'un bien.

6. Il résulte d'un plan établi en 1977 par le bureau des affaires communales (BAC) au titre des biens domaniaux susceptibles d'être transférés à la commune de Hiva Oa, qu'une route est matérialisée rejoignant notamment Atuona à Hanaiapa en passant par le terrain cadastré A 2872, appartement désormais à M. B. Si l'arrêté précité du 3 juin 1932 prévoyait que, en dehors des territoires des îles de Tahiti, Moorea et Raiatea, la largeur des routes principales, fossés compris, doit être fixée à 8 mètres en plaine, il est constant que le plan général d'aménagement (PGA), qui s'applique sur l'île de Hiva Oa depuis un arrêté du 26 mai 2009, prescrit que l'emprise des voies territoriales doit être d'une largeur au moins de 12 mètres. Le tracé de la voie en litige sur la parcelle du requérant est confirmé par une vue aérienne versée aux débats, prise en 1982, qui matérialise la voie sur ledit terrain sous la forme notamment d'un virage en épingle ou d'un " coude ". Au regard de l'ensemble des documents graphiques produits au dossier, et de la trame viaire existante permettant notamment, ainsi qu'il a été vu, de relier le village enclavé de Hanaiapa à Atuona, chef-lieu de l'île de Hiva Oa, la voie litigieuse doit être regardée comme appartenant au domaine public routier de la Polynésie française au sens des articles 1er et 3 de la délibération susmentionnée du 12 février 2004. Au surplus, deux attestations sont versées aux débats rédigées par l'ancien responsable du service de l'équipement des Marquises Sud de l'époque et par l'adjoint au maire en charge de la vallée d'Hanaiapa. L'un indique que les travaux de la route en litige " se sont déroulés fin 1974 début 1975 " en précisant l'identité du conducteur d'engins qui a ouvert la route. L'autre atteste qu'il a " toujours connu la route (classée RT) qui descend du col de Teauaitapu vers la vallée de Hanaiapa, sur son tracé actuel ".

7. Pour justifier son action, le requérant fait valoir que la route qui traverse sa parcelle a été réalisée de manière irrégulière par la collectivité, sans concertation, ni indemnisation des propriétaires fonciers, qu'aucune réponse à sa demande de délimitation du domaine public ne lui a été apportée, que le tronçon de la route territoriale reliant Atuona à Hanaiapa et traversant sa propriété a été réalisé au cours des années 1970 ou encore que le tracé routier en litige correspond à une " voie nouvelle " au sens de l'arrêté de 1932 devant faire l'objet d'une enquête publique.

8. Sauf dispositions législatives contraires, la responsabilité qui peut incomber à l'Etat 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.

9. En l'espèce, les éléments qui précèdent ainsi que les pièces du dossier établissent une incorporation dans le domaine public routier de la Polynésie française de la partie litigieuse de la parcelle appartenant à M. B, consacrée à une voie de liaison territoriale, aboutissant à une dépossession et une extinction de son droit de propriété, rendant alors la juridiction judiciaire compétente pour réparer le préjudice en résultant. Dans ces conditions, les conclusions aux fins d'annulation et d'indemnisation doivent être regardées comme présentées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

10. En conséquence de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur l'exception de prescription trentenaire opposée en défense, les conclusions de M. B présentées aux fins d'annulation et d'indemnisation, doivent être rejetées en tant qu'elles sont portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Sur les conclusions à fin d'annulation dirigées contre le refus de délimitation du domaine public et les conclusions à fin d'injonction tendant à cette délimitation :

11. Aux termes de l'article 3 de la délibération du 12 février 2004 n° 2004-34 APF portant composition et administration du domaine public en Polynésie française : " Le domaine public artificiel comprend : 1°) Le domaine public routier : les routes, rues et chemins ouverts à la circulation publique avec leurs dépendances et leurs équipements, notamment les ponts, dalots, buses, murs de soutènement, trottoirs, fossés, talus ; 2°) Les places aménagées spécialement pour l'accueil du public tels que les squares, jardins publics et espaces verts ; () ". L'article 4 de la délibération précitée énonce que " La délimitation du domaine public revêt trois formes : - la délimitation du domaine public routier est déterminée par la limite du domaine public routier au droit des propriétés riveraines. Cette délimitation est délivrée conformément aux arrêtés de voirie fixant la largeur des voies et, le cas échéant, par les plans d'alignement des voies ou les plans d'aménagement ; ".

12. Il résulte de ces dispositions que la Polynésie française en sa qualité de gestionnaire du domaine public de la Polynésie française doit procéder à la délimitation du domaine public routier. En opposant un refus à la demande formulée en ce sens par M. B tendant à la délimitation du domaine public routier au droit de la parcelle A 2872 située à Hiva Oa, la Polynésie française a entaché cette décision d'illégalité. La Polynésie française n'établit ni même n'allègue aucune impossibilité matérielle à fournir au requérant la matérialisation de la délimitation domaniale qu'il sollicite. Dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre au président de la Polynésie française de communiquer le plan de délimitation du domaine public routier susceptible de grever la parcelle A 2872, dans un délai de quatre mois, sans qu'il soit toutefois besoin d'assortir cette mesure d'une astreinte.

Sur les frais liés à l'instance :

13. Il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice

administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Les conclusions aux fins d'annulation et d'indemnisation formées par M. B sont rejetées en tant qu'elles sont portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Article 2 : Il est enjoint au président de la Polynésie française de communiquer à M. B, dans un délai de quatre mois, le plan de délimitation du domaine public routier susceptible de grever la parcelle A 2872.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. A B et à la Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 26 novembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

Mme Busidan, première conseillère,

M. Graboy-Grobescio, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 décembre 2024.

Le rapporteur,

A. Graboy-Grobescio

Le président,

P. Devillers

La greffière,

D. Oliva-Germain

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.

Pour expédition,

Un greffier,

2