

Décision du Tribunal administratif n° 2400498 du 10 juin 2025

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 12 décembre 2024 et 21 mars 2025, Mme G D, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle la commune de Faa'a a implicitement rejeté sa demande de versement d'une indemnité d'immobilisation en réparation des conséquences dommageables de la décision de la commune d'édifier un ouvrage public sur une parcelle appartenant à une personne privée ;

2°) de condamner la commune de Faa'a à lui verser la somme de 9 565 864 F CFP au titre de l'indemnité d'immobilisation pour la période du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2024, ainsi que la somme de 1 195 733 F CFP par an, soit 99 644 F CFP par mois, au titre d'une indemnité d'immobilisation à compter du 1er janvier 2025 jusqu'à la régularisation de l'emprise opérée par la commune ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Faa'a la somme de 150 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a qualité pour agir dès lors qu'elle demeure détentrice de droits indivis dans la terre Mumuvai ; aucun mandat n'est nécessaire car l'ensemble des coindivisaires de M. C D a agi individuellement tout en étant informé de la situation ; sa présente action entre dans le cadre de la catégorie des actes conservatoires que tout indivisaire peut accomplir seul ;

- par un arrêt n° 23PA04283 du 27 juin 2024, suivant l'arrêt n° 466523 du 6 octobre 2023 du Conseil d'Etat, la cour administrative d'appel de Paris a jugé que la commune de Faa'a était responsable de l'occupation irrégulière de la terre Mumuvai et devait indemniser les propriétaires indivis de cette parcelle détenant 3/14èmes des droits indivis ; les requérants ont été " reconnus recevables " à demander une indemnisation pour les préjudices subis à partir de l'année 2011, la cour ayant fixé à 11 000 000 F CFP la somme destinée à réparer ces préjudices ;

- elle est détentrice de droits indivis dans la succession de F a A, à hauteur de 1/21ème ;

- elle sollicite le versement, par la commune de Faa'a, d'une somme de 9 565 864 F CFP au titre de l'indemnité d'immobilisation pour la période du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2024, soit huit années d'occupation irrégulière, ainsi que la somme de 1 195 733 F CFP par an, soit 99 644 F CFP par mois, au titre d'une indemnité d'immobilisation à compter du 1er janvier 2025 jusqu'à la régularisation de l'emprise opérée par la commune ;

- s'agissant de la valeur vénale à prendre en considération dans le calcul de l'indemnité et de l'étendue du préjudice, l'estimation doit s'effectuer comme si le terrain était nu, sans décharge publique aménagée à sa surface ayant entraîné une forte dégradation du fait de l'enfouissement de tonnes de déchets depuis 40 ans ; son terrain de 26 437 m² bénéficie d'une situation privilégiée et remarquable avec une vue imprenable sur l'océan et l'île de Moorea ; le prix moyen au m² peut être estimé à 9 500 F

CFP au vu des mutations relatives récentes opérées dans la zone ;

- s'agissant du taux à retenir pour le calcul de l'indemnité réparant intégralement le préjudice résultant de l'occupation irrégulière de la parcelle, il y a lieu de le fixer à 10 % de la valeur vénale du terrain ;
- s'agissant de la durée du trouble et la période concernée par la créance, eu égard à l'application de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription et à sa demande indemnitaire datée du 6 mai 2021 qui a interrompu le délai de prescription, les créances nées depuis le 1er janvier 2017 peuvent être valablement réclamées ;

- la somme de 2 000 F CFP par m², arrêtée par délibération du 5 septembre 2023 du conseil municipal de Faa'a, " acceptant le principe d'acquisition à l'amiable de la terre Mumuvai ", sur la base d'une expertise non contradictoire, sans consultation des propriétaires indivis, ne saurait être retenue compte tenu de l'inflation des prix de l'immobilier et des prix pratiqués en matière foncière ces vingt dernières années ; la commune, elle-même, reconnaît que le prix fixé en question est " susceptible d'évoluer ".

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mars 2025, la commune de Faa'a, représentée par Me Neuffer, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 250 000 F CFP soit mise à la charge de Mme D au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir, à titre principal, que la requête est irrecevable dès lors que la requérante n'a pas qualité pour agir en tant que titulaire d'une quote-part de l'indivision concernée et, accessoirement, que la demande indemnitaire est prescrite.

Par une ordonnance du 25 février 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 21 mars 2025 à 11h00 (heure locale).

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- 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,
- et les observations de Mme D et de Me Neuffer pour la commune de Faa'a.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Faa'a occupe depuis de nombreuses années des parcelles situées dans le quartier Saint-Hilaire, sur la terre dite " Mumuvai ", aux fins de décharge par enfouissement de déchets ménagers et assimilés. Un jugement du tribunal civil de première instance de Papeete du 9 juillet 2003 a décidé du partage notamment de la terre dite " Mumuvai " entre les consorts E et les consorts A, et a accordé aux héritiers de F a A le lot n° 9 d'une superficie de 26 437 m², soit la parcelle cadastrée R n° 1004. Par jugement du 27 août 2020, le tribunal foncier a déterminé les droits de la dévolution successorale des héritiers de F a A. Mme G D, fille de M. H dit B D, décédé en 1988, descendant de Mme F a A, détient, en qualité d'indivisaire, des droits sur cette parcelle à hauteur de 1/21ème. Par un

courrier du 16 septembre 2024, reçu le 18 septembre suivant par la commune de Faa'a, Mme D a formé une demande préalable d'indemnisation pour occupation illégale de la terre Mumuvai du fait de l'ouvrage public que constitue la décharge. En l'absence de réponse, elle demande la condamnation de la commune de Faa'a à lui verser une somme de 9 565 864 F CFP au titre de l'indemnité d'immobilisation pour la période du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2024, ainsi que la somme de 1 195 733 F CFP par an, soit 99 644 F CFP par mois, au titre d'une indemnité d'immobilisation à compter du 1er janvier 2025 jusqu'à la régularisation de l'emprise irrégulière opérée par la commune.

Sur la fin de non-recevoir tirée du défaut de qualité pour agir de Mme D :

2. Si la commune de Faa'a fait valoir que Mme D n'a pas qualité pour agir en tant que titulaire d'une quote-part de l'indivision concernée et que l'action contentieuse qu'elle mène relève des dispositions de l'article 815-3 du code civil qui prescrivent une majorité des 2/3 des droits indivis pour effectuer, notamment, des actes d'administration relatifs aux biens indivis, il résulte de l'instruction que Mme D, en sa qualité non contestée par la commune de Faa'a de cohéritière indivisaire, est recevable à agir en son nom propre, et non pas au nom de l'indivision, afin d'obtenir réparation de son préjudice personnel du fait de l'emprise d'un ouvrage public irrégulièrement implanté sur une terre dont elle est propriétaire indivis à hauteur des droits qu'elle détient dans ladite indivision. Mme D justifiant ainsi d'une qualité lui donnant intérêt à agir, la fin de non-recevoir opposée sur ce point par la commune de Faa'a doit être écartée.

Sur l'emprise irrégulière :

3. 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 ou l'intervention d'un accord amiable conclu avec les propriétaires intéressés.

4. Il résulte de l'ensemble des pièces du dossier que la décharge par enfouissement de déchets ménagers et assimilés en litige a été réalisée sur la parcelle cadastrée R n° 1004 dont sont propriétaires indivis les descendants de Mme F a A, comme indiqué au point 1, et dont il est constant que la commune de Faa'a n'a pas recherché l'accord et ne justifie d'aucun titre d'occupation de cette terre. Dans ces conditions, la présence de l'ouvrage public sur ladite parcelle dont la requérante est coindivisaire revêt le caractère d'une emprise irrégulière.

Sur la prescription quadriennale :

5. 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'Etat, 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 ". L'article 2 de cette même loi dispose que " 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. Tout recours formé devant une juridiction, relatif au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, quel que soit l'auteur du recours et même si la juridiction saisie est incompétente pour en connaître, et si l'administration qui aura finalement la charge du règlement n'est pas partie à l'instance. (). Un nouveau délai de quatre ans court à compter du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle a eu lieu l'interruption. Toutefois, si l'interruption résulte d'un recours juridictionnel, le nouveau délai court à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle la décision est passée en force de chose jugée ".

6. 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 l'article 1er de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968, 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.

7. 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.

8. En l'espèce, les installations de la décharge litigieuse sont présentes sur le site de manière pérenne depuis au moins le milieu des années 1970, et sont insusceptibles d'être enlevées, alors que la terre est profondément et durablement polluée par les déchets de toute nature qui y ont été déposés puis recouverts de terre par couches successives. Il a déjà été constaté par le présent tribunal que, s'agissant de ce site en litige, des incendies régulièrement déclenchés avant l'année 2005 n'étaient en outre toujours pas éteints en 2013, et ont été à l'origine de dégagements permanents de gaz toxiques.

9. Il résulte de l'instruction que la requérante a présenté deux demandes au maire de la commune de Faa'a, l'une le 16 septembre 2024 et, l'autre plus ancienne, le 6 mai 2021 ayant pour objet une demande d'indemnisation pour " occupation illégale de la terre Mumuvai par l'ouvrage public que constitue la décharge ", cette première demande ayant été réceptionnée par le secrétariat du directeur général des services de cette commune le 7 mai 2021 ainsi que cela est documenté. Alors que les préjudices subis par Mme D, du fait de la privation de son droit de jouissance de la parcelle susmentionnée eu égard à son occupation irrégulière par la commune, présentent un caractère continu et évolutif, les créances nées à compter du 1er janvier 2017 ne sont pas prescrites, la demande précitée du 6 mai 2021 devant être regardée comme ayant interrompu le délai de prescription.

Sur le montant d'indemnisation :

10. La requérante ne saurait demander une indemnisation correspondant à la valeur vénale du terrain dont elle n'a pas à ce jour été dépossédée, aucune procédure d'expropriation n'ayant été engagée. En

revanche, elle peut être indemnisée au titre de la privation de jouissance de sa parcelle et de son immobilisation alors que, depuis 2017, la commune de Faa'a ne lui a versé aucun loyer ou indemnité d'occupation à ce titre.

11. En l'espèce, l'emprise irrégulière due à l'implantation de la décharge de Faa'a sur la propriété indivise de la requérante porte sur une superficie de 26 437 m², correspondant à un terrain dont il n'est pas contesté qu'il bénéficie d'une situation privilégiée et remarquable avec une vue imprenable sur l'océan et l'île de Moorea. Il est versé aux débats la copie d'un acte de vente du 12 juillet 2016 portant sur la parcelle 4a dépendant de la terre " Manunu 2 " cadastrée R 783, une parcelle 4b dépendant de la terre " Manunu 1 " cadastrée R 781 ainsi qu'un quart indivis d'une parcelle de terre à usage de chemin de servitude, cadastrée R 777. Cette vente a ainsi porté sur une superficie totale de 16 016 m² pour un prix de 130 000 000 F CFP, soit 8 116 F CFP le m². Il ressort du site de l'application de gestion du cadastre de la Polynésie française " Otia.gov ", relevant du service de la direction des affaires foncières, librement accessible tant au juge qu'aux parties, que les parcelles précitées ayant fait l'objet de l'acte de vente du 12 juillet 2016 sont situées à environ 1,3 km de la parcelle R 1004, objet du présent litige, et qu'elles bordent, pour la plupart, la même voie d'accès. Il résulte ainsi de l'instruction, eu égard au prix susmentionné au m² des terres relativement voisines cadastrées R 777, R 781 et R 783, cédées en 2016, et compte tenu de la situation du terrain en litige et de ses caractéristiques que, d'une part, un montant de 9 500 F CFP par m² doit, eu égard à la nécessaire actualisation de ce prix, être retenu pour évaluer la valeur vénale de la parcelle en cause et, d'autre part, qu'il sera fait une juste appréciation du rendement locatif de ces terrains en appliquant un pourcentage annuel de 6 %. Dans ces conditions, la valeur locative obtenue étant de 15 069 090 F CFP au regard de la superficie de l'emprise en litige et du prix au m² retenu ci-dessus, et après application de la part des droits indivis de la requérante sur cette même parcelle à hauteur de 1/21ème comme indiqué au point 1, déterminée après un jugement du tribunal foncier de Papeete du 27 août 2020, il sera fait une juste appréciation de l'indemnité d'immobilisation à verser à Mme D en allouant à celle-ci une somme de 5 740 600 F CFP au titre des huit dernières années d'occupation induite, soit du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2024, ainsi qu'une somme supplémentaire de 318 920 F CFP (59 798 x 5 + 19 930) pour la période du 1er janvier au 10 juin 2025, date de mise à disposition du présent jugement, soit une somme globale de 6 059 520 F CFP.

12. En outre, à compter du 10 juin 2025, la commune de Faa'a est également condamnée à verser à la requérante une somme mensuelle de 59 798 F CFP jusqu'à la régularisation de la situation de la terre en litige par expropriation, acquisition amiable ou de toute autre manière.

Sur les frais liés au litige :

13. Mme D n'a pas pris d'avocat et ne justifie pas avoir engagé des frais de procès. Dès lors, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à l'encontre de la commune de Faa'a. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de Mme D, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

D E C I D E :

Article 1er : La commune de Faa'a est condamnée à verser à Mme D la somme globale de 6 059 520 F

CFP au titre de l'indemnité d'immobilisation en litige, ainsi qu'une somme mensuelle de 59 798 F CFP à compter du 10 juin 2025 jusqu'à la régularisation de la situation.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Faa'a formulées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme G D, et à la commune de Faa'a.

Copie en sera délivrée au haut-commissaire de la République en Polynésie française

Délibéré après l'audience du 27 mai 2025 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 juin 2025.

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,