

Décision du Tribunal administratif n° 2000232 du 30 mars 2021

Tribunal administratif de Polynésie française

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 27 mars 2020, le 20 novembre 2020 et le 12 mars 2021, la société Perlière de Manihi, M. Cyril R. et Mme Pascale Y., représentés par Me Quinquis, demandent au tribunal :

- 1°) d'annuler le titre exécutoire émis le 7 novembre 2019 solidairement à leur rencontre pour un montant de 7 710 103 F CFP, ensemble le rejet du recours gracieux qu'ils ont formé contre ce titre ;
- 2°) de prononcer la décharge de l'obligation de payer cette somme ;
- 3°) de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 200 000 F CFP en application de l'article L. 7611 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le titre exécutoire litigieux a été pris par une autorité incompétente ; il a été signé par M. Marc X., sans que ne soit visée une délégation de pouvoir ou de signature en sa faveur ; la délégation de signature dont se prévaut la Polynésie française ne vise que les « correspondances » et non pas les titres exécutoires ; en outre, M. X. n'a pas la qualité d'ordonnateur et n'a pas été accrédité par le comptable, contrairement à ce que prévoient les dispositions de l'article 67 de la délibération n° 95-205 du 23 novembre 1995 ;
- le titre exécutoire litigieux est irrégulier au regard de l'article 84 de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995, car il a été adressé à trois personnes distinctes, à savoir la société Perlière de Manihi, M. Cyril R. et Mme Pascale Y., sans que l'identité du débiteur ne soit précisée ; seule la société Perlière de Manihi peut être redevable d'une somme à l'administration, car elle seule a occupé le domaine public ;
- la prescription de cinq ans prévue à l'article 2277 du code civil s'applique en l'espèce pour la créance correspondant à l'occupation du domaine public antérieure au mois de novembre 2014 ;
- le titre exécutoire est irrégulier en ce qu'il excède le montant maximum de la sanction encourue prévue à l'article 14 de la délibération du 12 février 2004 ;
- le titre exécutoire litigieux est irrégulier en ce qu'il porte sur une période antérieure au 19 février 2004, date de la publication de la délibération n° 2004-34 du 12 février 2004 ;
- la Polynésie française a laissé subsister une ambiguïté sur la situation administrative de la société Perlière de Manihi, ce qui est constitutif d'une faute exonérant cette dernière de l'obligation de payer la majoration de 100 % appliquée depuis l'entrée en vigueur de la loi du pays n° 2016-32 du 25 août 2016 ; cette même exonération devra être appliquée sur l'indemnité assise sur les redevances d'occupation du domaine public ;
- les surfaces occupées sur les dépendances du domaine public ont été surévaluées par la Polynésie française ; si le tribunal ne s'estime pas suffisamment renseigné, il lui appartiendra d'ordonner une expertise contradictoire ;

Par des mémoires en défense, enregistrés le 15 août 2020, le 21 décembre 2020, le 14 janvier 2021 et

le 2 mars 2021, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens n'est fondé.

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 portant composition et administration du domaine public en Polynésie française ;
- la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 ;
- 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. Katz,
- les conclusions de Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteur public,
- et les observations de Me Quinquis pour la société Perlière de Manihi, M. Cyril R. et Mme Pascale Y., et celles de Mme Izal représentant la Polynésie française.

Considérant ce qui suit :

1. La société Perlière de Manihi, qui exerce une activité d'exploitation de perles sur l'atoll de Manihi, est titulaire depuis plusieurs années d'une autorisation d'occupation du domaine public maritime qui lui a été délivrée en dernier lieu par un arrêté du 15 mai 2015. Cette autorisation porte sur trois emplacements d'une superficie totale de 20,01 hectares, pour l'élevage et la greffe d'huîtres perlières. Elle concerne également une maison d'exploitation et de greffe d'une surface de 150 m². A la suite d'un contrôle sur place opéré le 4 juillet 2019, les agents de la direction de l'équipement de la Polynésie française ont constaté que certaines installations appartenant à la société perlière de Manihi avaient été édifiées sans autorisation sur le domaine public maritime, à savoir, un débarcadère, un ponton, un quai, des maisons, un bureau, une buanderie, un abri et un portique à bateau. Des poursuites pour contravention de grande voirie ont alors été engagées à l'encontre de la société Perlière de Manihi, de M. Cyril R. et de Mme Pascale Y., gérants successifs de ladite société. Par décision du 28 février 2020, le tribunal administratif les a solidairement condamnés au paiement d'une amende de 150 000 F CFP.

2. Par ailleurs, en comparant des photos aériennes du site prises entre 1961 et 2001, l'administration a estimé que l'occupation irrégulière du domaine public avait débuté le 26 octobre 1993 et s'était poursuivie jusqu'au 4 juillet 2019, date à laquelle les agents de la direction de l'équipement ont effectué leur contrôle sur place. Sur la base de ces observations photographiques et des constats opérés en juillet 2019, l'administration a estimé la manière dont avaient évolué les surfaces des installations irrégulièrement implantées sur le domaine public et a, en conséquence, décidé de mettre à la charge solidaire de la société Perlière de Manihi, M. Cyril R. et Mme Pascale Y., une indemnité correspondant à la totalité des redevances dont la Polynésie française a été frustrée, majorée de 100 % sur une partie de la période concernée, pour un montant total de 7 710 103 F CFP. Le 7 novembre 2019, un titre exécutoire pour ce montant a été émis solidairement à l'encontre de ces personnes. Par leur requête, la

société perlière de Manihi, M. Cyril R. et Mme Pascale Y. demandent au tribunal d'annuler ce titre exécutoire, ensemble le rejet du recours gracieux qu'ils ont formé contre ce titre. Ils demandent également à la juridiction de prononcer la décharge de l'obligation de payer la somme 7 710 103 F CFP.

Sur les conclusions aux fins d'annulation du titre exécutoire litigieux et du rejet du recours gracieux :

3. Aux termes de l'article 85 de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 portant adoption de la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics : « (...) Toute créance liquidée fait l'objet d'un ordre de recette constitué par un extrait de décision de justice, un acte formant titre, un arrêté de débet ou un titre de perception émis par l'ordonnateur. (...) ». Aux termes de l'article 67 de la même délibération : « Les ordonnateurs ainsi que leurs délégués et suppléants doivent être accrédités auprès des comptables assignataires des recettes et des dépenses dont ils prescrivent l'exécution ».

4. Il ressort des pièces du dossier que le titre exécutoire litigieux a été pris « pour le ministre et par délégation », en comportant le cachet de Mme Loyana A., directrice des affaires foncières de la Polynésie française, et les nom et signature de M. Marc X.. La Polynésie française ne se prévaut d'aucune accréditation conférée à Mme Loyana A. ou M. Marc X. par le comptable public, alors qu'un titre de recettes ne peut être signé que par un ordonnateur, son délégué ou son suppléant, accrédité auprès du comptable assignataire des recettes dont ils prescrivent l'exécution. Il s'ensuit que ni M. Marc X. ni Mme Loyana A. n'avaient compétence pour prendre le titre exécutoire litigieux. Par suite, les requérants sont fondés à en demander l'annulation du titre exécutoire attaqué, ensemble le rejet du recours gracieux dirigé à son encontre, sans qu'il soit besoin de statuer sur l'autre moyen de régularité invoqué.

Sur les conclusions aux fins de décharge de l'obligation de payer :

5. En premier lieu, il résulte de l'instruction que ni M. R., ni Mme Y., gérants successifs de ladite société, ne sont personnellement propriétaires des installations dont l'administration a estimé qu'elles étaient irrégulièrement implantées sur le domaine public. Par suite, aucune indemnité destinée à compenser l'absence de redevance domaniale à raison de la situation de ces installations ne peut être mise à la charge de ces deux personnes physiques. M. R. et Mme Y. sont ainsi fondés à demander la décharge de l'obligation de payer la totalité de la somme mentionnée sur le titre exécutoire litigieux émis solidairement à leur encontre avec la société perlière de Manihi.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article 14 de la délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004 : « (...) les occupations ou utilisations sans titre ni autorisation d'une dépendance du domaine public donnent lieu à recouvrement d'une indemnité dont le montant correspond à la totalité des redevances dont la Polynésie française a été frustrée (...) ».

7. Les requérants soutiennent que la Polynésie française a fait une application rétroactive de ces dispositions, dès lors qu'une partie de l'indemnité mise à leur charge par le titre litigieux porte sur une occupation du domaine public antérieure au 19 février 2004, date de la publication de la délibération du 12 février 2004. Toutefois, les dispositions précitées énoncent une règle qui s'inspire d'un principe applicable au domaine public selon lequel, sans préjudice de la répression éventuelle des contraventions

de grande voirie, le gestionnaire du domaine est fondé à réclamer à un occupant sans titre une indemnité compensant les revenus qu'il aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article 12 de la délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004 : « Les revenus, redevances, droits et taxes de toutes sortes, afférents au domaine public de la Polynésie française, recouvrées par le receveur des domaines en vertu de délibérations, arrêtés, décisions ou actes, sont soumis à la prescription quinquennale édictée par l'article 2277 du code civil ». Aux termes de l'article 2277 du code civil dans sa rédaction applicable en Polynésie française : « Se prescrivent par cinq ans les actions en paiement : Des salaires ; Des arrérages des rentes perpétuelles et viagères et de ceux des pensions alimentaires ; Des loyers, des fermages et des charges locatives ; Des intérêts des sommes prêtées, et généralement de tout ce qui est payable par année ou à des termes périodiques plus courts. Se prescrivent également par cinq ans les actions en répétition des loyers, des fermages et des charges locatives ».

9. Les requérants invoquent le bénéfice de la prescription quinquennale instituée par ces dispositions. Toutefois, celle-ci se rapporte aux seules créances payables par année ou à des termes périodiques plus courts. Or, tel n'est pas le cas de l'indemnité pour occupation sans titre du domaine public, visée au point 6, qui constitue l'objet du titre exécutoire litigieux.

10. En quatrième lieu, il résulte du procès-verbal de contravention de grande voirie dressé le 17 juillet 2019 qu'à cette date, les installations réalisées sur le domaine public par la société Perlière de Manihi concernaient un débarcadère de 197 m², un ponton de 244 m², un « slipway » et un quai de 146 m², une première maison de 171 m², une deuxième maison de 165 m², une troisième maison de 162 m², un bureau de 49 m², une buanderie de 62 m², un abri de 26 m² et un portique à bateau de 62 m².

11. Les requérants contestent la réalité des surfaces retenues par l'administration pour le calcul de l'indemnité mise à leur charge en application de l'article 14 de la délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004. Ils font d'abord valoir que la superficie du débarcadère serait de 41 m² et non pas de 197 m². Toutefois, il résulte de l'instruction que la surface retenue par l'administration correspond à des remblais de sable qui ont été réalisés afin de conforter les installations du débarcadère, lesquels remblais doivent ainsi être inclus dans les surfaces occupées sur le domaine public. Les requérants font ensuite valoir que l'administration aurait commis une erreur dans la mesure de la surface du « slipway » et du quai, qui serait de 87 m² pour les deux ouvrages et non pas de 146 m². Toutefois, il résulte de l'instruction que l'emprise de ces deux ouvrages n'a pas été prise en compte pour le calcul de l'indemnité objet du titre exécutoire litigieux. Les requérants soutiennent, par ailleurs, que la superficie des maisons était de 133,40 m² chacune, en se référant à la surface de maisons reconstruites après autorisation de travaux et en faisant valoir que ces maisons ont été reconstruites à l'identique des maisons en litige. Toutefois, cette dernière seule allégation ne permet pas de contredire les observations de surfaces consignées dans le procès-verbal du 17 juillet 2019. Enfin, si les requérants contestent la surface retenue par l'administration concernant le portique à bateau, ils n'apportent là encore aucun élément permettant de remettre en cause les éléments figurant dans le procès-verbal

précité. Par conséquent, la Polynésie française n'a commis aucune erreur de fait dans la détermination des surfaces occupées sur le domaine public pour le calcul de l'indemnité qui a été réclamée par le titre exécutoire litigieux.

12. En cinquième lieu, contrairement à ce que soutiennent les requérants, il ne résulte pas de l'instruction que la Polynésie française aurait laissé se constituer, en toute connaissance de cause, les installations privées dont s'agit sur le domaine public et qu'elle aurait ainsi commis une faute de nature à exonérer de sa responsabilité l'occupant sans titre du domaine public.

13. En sixième lieu, en vertu de l'article 14 de la délibération du 12 février 2004, dans sa rédaction issue de la « loi du pays » n° 2016-32 du 25 août 2016, l'indemnité due par l'occupant sans titre du domaine public, dont le montant correspond à la totalité des redevances dont la Polynésie française a été frustrée est « majorée de cent pour cent (100 %), le tout sans préjudice de la répression des contraventions de grande voirie sans que le montant global des sanctions prononcées ne puisse dépasser le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ». Il résulte de ces dispositions que lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, une occupation sans titre du domaine a donné lieu à une amende pour contravention de grande voirie, le montant de cette amende doit ensuite être déduit de la majoration de 100 % appliquée au montant qui correspond à la totalité des redevances dont la Polynésie française a été frustrée.

14. Il résulte de l'instruction que l'amende pour contravention de grande voirie à laquelle a été condamnée la société Perlière de Manihi s'est élevée à la somme de 150 000 F CFP et que le montant de la majoration de 100 % prévue à l'article 14, avant application du principe de non-cumul des sanctions prévu au dernier alinéa dudit article, s'élevait à la somme de 750 133 F CFP. Par conséquent, la société Perlière de Manihi est fondée à demander que l'obligation de payer résultant du titre exécutoire litigieux soit réduite de la somme de 150 000 F CFP.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 150 000 F CFP à verser aux requérants, ensemble, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : Le titre exécutoire émis le 7 novembre 2019, ensemble le rejet du recours gracieux dirigé contre ce titre, sont annulés.

Article 2 : M. Cyril R. et Mme Pascale Y. sont déchargés de l'obligation de payer la somme de 7 710 103 F CFP.

Article 3 : La société Perlière de Manihi est déchargée de l'obligation de payer la somme de 150 000 F CFP.

Article 4 : La Polynésie française versera à société Perlière de Manihi, M. Cyril R. et Mme Pascale Y., ensemble, la somme de 150 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société Perlière Manihi, à M. Cyril R., à Mme Pascale Y. et

à la Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 16 mars 2021, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

M. Katz, premier conseiller,

M. Retterer, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mars 2021.

Le rapporteur,

D. Katz

Le président,

P. Devillers

La greffière,

D. Germain

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,