

Décision du Tribunal administratif n° 2200295 du 06 juin 2023

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 8 juillet 2022 et 11 avril 2023, Mme F E, représentée par la Selarl Froment-Meurice et Associés, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler la décision par laquelle la Polynésie française a implicitement rejeté la demande de versement d'une indemnité, formée par un courrier du 30 mai 2022, pour occupation illicite depuis 1989 d'une terre de bord de mer (propriété résiduelle des " Grottes de Mara'a ") d'une superficie de 8 124 m² ;
- 2°) de condamner la Polynésie française à lui verser, au titre de la succession " Maiti A A ", la somme de 126 734 400 F CFP en réparation de l'occupation irrégulière de son terrain, somme à parfaire d'un montant mensuel de 324 960 F CFP à compter du 30 mai 2022 jusqu'à la décision à intervenir ;
- 3°) de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 300 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la Polynésie française commet une emprise irrégulière manifeste en occupant en toute illégalité depuis 1989 une grande partie de sa terre incluant une zone du platier, en refusant de l'indemniser et en repoussant la procédure d'expropriation ; la cour de cassation a confirmé sa propriété incluant le récif et la Polynésie française fait preuve de mauvaise foi en refusant de verser les indemnités d'expropriation pourtant ordonnées de longue date ; c'est au total une superficie de 8 124 m² qui a été littéralement annexée depuis 1989 par la Polynésie française pour réaliser ses aménagements touristiques à son plus grand profit au détriment des véritables propriétaires ;
- la somme à lui devoir est de 126 734 400 F CFP comptée comme suit : 8 124 m² x 40 F CFP x 12 mois x 32,5 ans ;
- la Polynésie française reconnaît la réalité de son occupation et de son obligation d'indemniser ; les constructions réalisées sur le platier jusqu'à la mer sont bien incluses dans la terre qui est sa propriété comme cela est confirmé également par la cour d'appel de Papeete ;
- la prescription quadriennale invoquée par la Polynésie française ne peut être soulevée que par un ordonnateur ; or, le signataire des conclusions soulevant la prescription quadriennale est le secrétaire général du gouvernement qui n'a pas le statut d'ordonnateur ;
- lorsque le montant d'une créance n'est pas déterminable dans son quantum, la créance est impossible à liquider ; la créance empêche le déclenchement de la prescription quadriennale comme en l'espèce ;
- à supposer que la prescription quadriennale soit opposable, il conviendrait de prendre comme point de départ, non la première saisine du juge judiciaire le 11 septembre 2018, mais la requête du 9 octobre 2009 par laquelle les ayants droits de Maiti a A ont attiré la Polynésie française devant la juridiction civile, ce qui impliquerait de prendre en compte les créances remontant à quatre années révolues avant le 9 octobre 2009, soit depuis le 1er janvier 2005.

Par des mémoires en défense enregistrés les 14 septembre 2022 et 19 janvier et 2 mai 2023, la

Polynésie française conclut :

- à titre principal, au rejet de la requête, à ce que les indemnités d'occupation irrégulière ne soient dues qu'au titre de l'emprise irrégulière commise sur la surface de 3 513 m² comprise dans la parcelle AV 14 ; à ce que des indemnités soient dues à hauteur d'une somme de 51 377 625 F CFP au titre de l'occupation irrégulière de 1989 jusqu'au 27 janvier 2022 pour ladite superficie de 3513 m² comprise dans l'emprise de la parcelle AV 14 ;

- à titre subsidiaire, à ce que la question préjudicielle portant sur la propriété du " surplus " de la parcelle AV 14 soit portée à la connaissance du juge judiciaire et à ce qu'un sursis à statuer soit décidé ;

- à ce que les indemnités soient dues à hauteur d'une somme de 67 435 875 F CFP au titre de l'occupation irrégulière de 1989 jusqu'au 30 mai 2022 pour la superficie de 4 611 m² correspondant au " surplus " de la parcelle AV 14 et à ce que le montant de ces indemnités d'occupation soit à parfaire de la somme de 172 912 F CFP par mois à compter du 30 mai 2022 jusqu'à l'intervention de la décision à venir ;

- et à ce qu'il soit toutefois fait application de la prescription quadriennale, telle que prévue par la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ; une personne ayant été régulièrement mandatée par l'administration pour la représenter en justice peut soulever utilement l'exception de prescription quadriennale ; le secrétaire général du gouvernement dispose bien de la compétence pour soulever cette prescription, ce dernier ayant été habilité à le faire par l'autorité compétente ; le fait que la collectivité ait procédé à l'expropriation de la totalité de la parcelle AV 14 d'une superficie de 3 903 m² ne suppose en rien que l'occupation irrégulière ait nécessairement porté sur la totalité de cette surface.

Elle fait valoir que :

- en ce qui concerne l'expropriation de la parcelle AV 15, elle ne saurait être tenue pour responsable de l'absence de paiement effectif des indemnités dues aux ayants droit de Maiti a A à la suite de l'expropriation de la parcelle AV 15 ayant déjà pleinement rempli ses obligations en consignation, dès le 3 août 2010, la somme de 63 527 150 F CFP auprès de la Caisse des dépôts et consignations et en autorisant sa déconsignation ;

- l'arrêt du 29 mars 2018 de la cour d'appel de Papeete a reconnu la propriété des ayants droits de Maiti a A sur la seule parcelle AV 14 sans inclure son " surplus remblayé " ; la requérante peut ainsi uniquement réclamer des indemnités au titre de l'occupation irrégulière de la superficie de 3 513 m² comprise dans l'emprise de la parcelle AV 14 et non pas au titre de l'occupation de la même parcelle en ce qu'elle est composée de l'emprise correspondant au parking côté montagne (1 133 m²), à la route de ceinture actuelle construite sur le platier (1 598 m²) et le parking côté mer également aménagé sur le platier (1 880 m²) ;

- le calcul de l'indemnité " d'immobilisation ou de location " due au titre de l'emprise irrégulière se fonde normalement sur la valeur locative annuelle de l'emprise réelle correspondant à 3 % de sa valeur vénale ; l'indemnité doit être fixée à hauteur de 15 000 F CFP par m² et la valeur locative annuelle sera fixée en y appliquant un abattement de 3 % ;

- les ayants droit de Maiti a A ne disposent d'aucun droit sur la parcelle AV 14 depuis le 27 janvier 2022,

le transfert de propriété de ce bien ayant été opéré à cette date au profit de la collectivité par ordonnance d'expropriation ; l'occupation irrégulière reconnue par la cour d'appel de Papeete dans son arrêt du 29 mars 2018 a duré depuis l'année 1989 jusqu'au 27 janvier 2022, soit pendant 32 ans et demi comme indiqué par la partie adverse ; la somme due au titre de l'occupation irrégulière de la surface de 3 513 m² comprise dans l'emprise de la parcelle AV 14 ne saurait être arrêté au 30 mai 2022 et faire ainsi l'objet d'un paiement supplémentaire mensuel de 324 960 F CFP à compter de cette date jusqu'au " parfait règlement " de la décision à intervenir ; en conséquence l'indemnité d'occupation irrégulière de la surface précitée peut être fixée à hauteur de la somme de 51 377 625 F CFP ;

- le cas échéant, il conviendrait de retenir l'existence d'une question préjudicielle devant laquelle il faudrait surseoir à statuer dans l'attente d'une interprétation claire du juge judiciaire s'agissant de l'appréciation de l'étendue du droit de propriété des ayants droit de Maiti a A ; cette question servirait à déterminer le titulaire du droit de propriété portant sur le " surplus remblayé " précité d'une superficie de 4 611 m² ;

- si le tribunal devait considérer, sans saisir le juge judiciaire, que la partie adverse était bien propriétaire de la parcelle AV 14 mais également de son " surplus remblayé " formant une superficie totale de 8 124 m², il conviendrait dès lors de fixer les indemnités de ce " surplus " de 4 611 m² irrégulièrement occupé de 1989 au 30 mai 2022 à la somme de 67 435 875 F CFP en appliquant également à valeur locative annuelle un abattement de 3 % ;

- le montant total de l'indemnité d'occupation pourra ainsi être fixé à hauteur de 118 813 500 F CFP, à parfaire d'un montant mensuel de 172 912 F CFP à compter du 30 mai 2022 jusqu'à l'intervention de la décision à venir ;

- dès lors que cela est invoqué avant la date de lecture du jugement à intervenir, la prescription quadriennale des créances de la partie adverse, telle que prévue par la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968, doit s'appliquer en l'espèce.

Par une ordonnance du 3 mai 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 19 mai 2023 à 11h (locale).

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;

- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- 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 Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteure publique,

- les observations de Me Waibel représentant Mme E, celles de Mme C pour le haut-commissaire de la République en Polynésie française et celles de Mme D pour la Polynésie française.

Une note en délibéré, enregistrée le 1er juin 2023, a été produite pour Mme E.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le cadre de la sécurisation du site des " Grottes de Mara'a " situé sur le territoire de la commune de Paea, PK 28,700, à Tahiti, la Polynésie française a poursuivi l'acquisition par voie d'expropriation d'une parcelle de 20 442 m², détachée de la terre Vainahoa ou Papenahoa, cadastrée AV 15, propriété des ayants droit de Maiti a A et d'une parcelle cadastrée AV 14 de 3 903 m². L'objet du présent litige initié par Mme E pour la succession Maiti a A ne porte que sur la parcelle AV 14 et son " surplus remblayé " sur platier privé occupé par la Polynésie française depuis 1989. Ainsi, par un arrêt du 29 mars 2018, la chambre des Terres de la cour d'appel de Papeete a jugé que " c'est de manière irrégulière, en l'absence d'expropriation pour cause d'utilité publique ou autre mode de cession, que le platier privé dépendant de la terre Papenahoa, dite aussi Vainahoa, cadastré AV 14, a été incorporé au domaine public maritime puis au domaine privé du territoire par arrêté du 17 juillet 1989. Dit que la parcelle AV 14 sise à Paea est la propriété des ayants-droits de Maiti a A. Renvoie la Polynésie à régulariser son emprise illégale en saisissant la juridiction des expropriations, précision étant faite dès à présent, qu'il s'agira là d'exproprier les ayants droit de Maiti a A au prix du platier dont ils sont propriétaires, sans tenir compte des aménagements réalisés aujourd'hui sur celui-ci qui sont l'investissement de la Polynésie ". Cette décision de la cour d'appel de Papeete a été confirmée par un arrêt de la cour de cassation du 12 mars 2020 s'agissant de la propriété de la parcelle AV 14. Mme E, en sa qualité de représentante de la succession de Maiti a A prétend ainsi être propriétaire de la parcelle AV 14 et du " surplus remblayé " sur lequel sont aménagés le " parking côté montagne ", la route actuelle de ceinture ainsi que le " parking côté mer ", ces ouvrages étant situés sur le platier, le tout formant une superficie de 8 124 m². Par un courrier du 30 mai 2022, Mme E a formé une demande préalable tendant au versement d'une indemnité d'occupation pour emprise irrégulière de sa " propriété résiduelle " d'un montant de 126 734 400 F CFP. En l'absence de réponse, elle doit être regardée, par sa présente requête, comme demandant la condamnation de la Polynésie française à lui verser une indemnité d'occupation abusive d'une superficie totale de 8 124 m² qu'elle estime à la somme précitée de 126 734 400 F CFP, à parfaire d'un montant mensuel de 324 960 F CFP à compter du 30 mai 2022 jusqu'au règlement de la décision à intervenir.

Sur la constatation et l'étendue de l'emprise irrégulière :

2. 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.

3. Si la Polynésie française, prenant acte de l'arrêt du 29 mars 2018 de la cour d'appel de Papeete, mentionné au point 1, reconnaît avoir réalisé des aménagements et équipements publics sur la parcelle AV 14 appartenant aux ayants droits de Maiti a A, admettant ainsi l'existence d'une emprise irrégulière depuis 1989, elle conteste toutefois le fait que l'assiette de cette emprise irrégulière porte non

seulement sur ladite parcelle AV 14 mais également sur son " surplus remblayé " pour une superficie totale irrégulièrement occupée de 8 124 m² allant, dans le sens montagne/mer, de l'emprise de l'ancienne route jusqu'à celle du " parking côté mer ", implantée sur le platier.

4. Il résulte de l'instruction, particulièrement des motifs de la décision de la cour d'appel de Papeete rendue en 2018 qui se fondent sur le Tomite n° 1145 de 1853, sur le procès-verbal de bornage n° 353 opéré le 16 novembre 1928 et sur des photographies aériennes que, d'une part, l'accès à la mer de la terre Vainahoa ou Papenahoa a été fermé par les emprises routières successives et le platier se situe dans le prolongement de cette terre, que, d'autre part, la parcelle actuellement cadastrée AV 14, qui se trouve dans le prolongement direct de la parcelle AV 15, ne peut qu'être la propriété du Tomite dès lors, qu'en 1853, la propriété s'établissait du haut de la montagne jusqu'au récif frangeant, soit le platier, ou encore que la circonstance que la surface correspondant à ladite parcelle AV 14 ait été antérieurement immergée formant une lagune n'est pas de nature à remettre en cause le droit de propriété existant jusqu'au platier, la limite Sud de cette terre étant la mer ainsi que le précise la cour d'appel de Papeete qui confirme ainsi que, si la Polynésie française est à l'origine du remblai et de la valorisation du platier par les aménagements réalisés, les ayants droits de Maiti a A " sont propriétaires du platier sur lequel la Polynésie a édifié le remblai ". D'ailleurs, ainsi que le précise l'arrêt de la cour de cassation précité du 12 mars 2020 : " en se fondant sur le Tomite dont l'interprétation était nécessaire et exclusive de dénaturation, ainsi que sur un procès-verbal de bornage établi en 1928 et des plans et des photographies aériennes, la cour d'appel, qui a constaté que la terre Papenahoa avait, à l'origine, pour limite Sud " la mer en bordure de l'océan ", en a souverainement déduit que cette terre inscrite au nom de Maiti a A s'étendait, jusqu'au récif, incluant la parcelle AV n° 14 ".

5. En conséquence de ce qui précède, il résulte de l'instruction que l'assiette foncière complète de l'emprise irrégulièrement occupée, pour laquelle il est constant que la Polynésie française n'a pas recherché d'accord, porte sur la parcelle AV 14 ainsi que sur le " surplus remblayé " accueillant les aménagements et ouvrages publics déjà mentionnés, soit sur une superficie globale de 8 124 m² (3 513 + 4 611 m²). Cette occupation est de nature à engager la responsabilité de la Polynésie française à l'égard de la succession de Maiti a A que représente la requérante.

Sur la prescription :

6. Par un arrêté n° 651/PR du 23 mai 2018, le président de la Polynésie française a, dans son article 2, consenti au secrétaire général du gouvernement une délégation de signature à l'effet de signer en son nom : " () toutes requêtes et écritures déposées à l'occasion d'instances devant les juridictions des ordres administratifs et judiciaires et tous courriers concernant les actions intentées ou soutenues au nom de la Polynésie française devant ces mêmes juridictions () ". Dans ces conditions, le secrétaire général du gouvernement, signataire des écritures en défense pour la Polynésie française, est compétent pour soulever la prescription quadriennale dans la présente affaire.

7. Le 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 dispose que : " Sont prescrites, au profit de l'État, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières

édictees 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 ". Aux termes de l'article 3 de la même loi : " La prescription ne court ni contre le créancier qui ne peut agir, soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal, soit pour une cause de force majeure, ni contre celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance ou de la créance de celui qu'il représente légalement ". Aux termes du premier alinéa de son article 7 : " L'Administration doit, pour pouvoir se prévaloir, à propos d'une créance litigieuse, de la prescription prévue par la présente loi, l'invoquer avant que la juridiction saisie du litige au premier degré se soit prononcée sur le fond ". 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. Dans ce cas, le délai de prescription de la créance relative à une année court, sous réserve des cas visés à l'article 3 précité, à compter du 1er janvier de l'année suivante, à la condition qu'à cette date le préjudice subi au cours de cette année puisse être mesuré.

8. Il résulte de l'instruction que la cause des dommages dont il est demandé réparation n'est pas temporaire, dès lors que des aménagements et équipements publics sont présents sur le site en cause de manière pérenne depuis au moins la fin des années 1980, et sont insusceptibles d'être retirés ou démolis. Dans ces conditions, les dommages subis par les propriétaires des parcelles en litige présentent un caractère définitif et non un caractère continu et évolutif. Par suite, les droits de créance invoqués par Mme E, en sa qualité de représentante de la succession de Maiti a A, en vue d'obtenir l'indemnisation de ses préjudices doivent être regardés comme acquis, au sens des dispositions précitées de la loi 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. En l'espèce, il résulte des termes mêmes d'un jugement de la chambre d'expropriation du tribunal civil de

première instance de Papeete du 22 décembre 2009 que les ayants droit de Maiti a A ont sollicité " que soient précisées les limites réelles de la terre Papenahoa ou Vainahoa conformément au titre de déclaration de propriété de 1853 " et ont demandé que la Polynésie française reconnaisse que la famille A était " propriétaire du domaine maritime privé inclus dans son tomite ", ce qui incluait déjà la situation des terres en litige constituées par la parcelle AV 14 et le " surplus remblayé " déjà évoqué. Ainsi, les droits de créance invoqués par les ayants droits de Maiti a A en vue d'obtenir l'indemnisation des préjudices sollicités doivent être regardés comme acquis dès 2009 du fait de la procédure d'expropriation susmentionnée, date à laquelle la succession de Maiti a A a saisi pour la première fois le juge judiciaire de cette question et non le 11 septembre 2018 comme invoqué par la Polynésie française, la question du caractère " déterminable " du quantum de la créance étant, par ailleurs, sans incidence sur le point de départ de la prescription quadriennale. En l'espèce, la prescription était ainsi acquise dès le 1er janvier 2014 dès lors qu'aucun acte interruptif de prescription n'est intervenu antérieurement. En conséquence, la créance que Mme E invoque est prescrite.

9. Il résulte de tout ce qui précède que Mme E n'est pas fondée à solliciter auprès de la Polynésie française une indemnisation pour emprise irrégulière.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la Polynésie française, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de Mme E est rejetée.

Article 2: Le présent jugement sera notifié à Mme F E et à la Polynésie française. Copie en sera délivrée au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 23 mai 2023, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

M. Graboy-Grobescos, premier conseiller,

M. Boumendjel, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 juin 2023.

Le rapporteur,

A. Graboy-Grobescos

Le président,

P. Devillers

Le greffier,

M. B

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 conforme,

Un greffier,