

Tribunal des conflits

N° 3972

Société immobilière du Ceinturon c/ Commune d'Hyères-les-Palmiers

Rapp. : Y. Maunand

Séance du 17 novembre 2014

Lecture du 8 décembre 2014

CONCLUSIONS

M. Bertrand DACOSTA, Commissaire du Gouvernement

A la fin des années 1950, la commune d'Hyères-les-Palmiers a mis en œuvre un projet d'aménagement incluant la création d'un port de plaisance entouré d'un nouveau quartier d'habitation. Dans ce cadre, le préfet du Var a, sur le fondement du décret-loi du 8 août 1935 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique, déclaré d'utilité publique l'acquisition des terrains nécessaires à l'extension de la plate-forme du port de plaisance. Des terrains appartenant à la S.A. « Immobilière du Ceinturon » ont été expropriés sur ce fondement. Le transfert de propriété à la commune a été prononcé par une ordonnance du président du tribunal civil de Toulon en date du 24 novembre 1955. Estimant que les terrains ainsi expropriés n'avaient pas été affectés conformément à la déclaration d'utilité publique, la société requérante a, sur le fondement de l'article 54 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, saisi d'une demande de rétrocession le tribunal administratif de Nice lequel, par un jugement du 30 avril 1969, s'est déclaré incompétent pour connaître du litige. Pour des raisons que nous ignorons, la société n'a, à l'époque, pas poursuivi plus avant la procédure.

D'autres expropriés se sont montrés, eux, plus incisifs. Ainsi les dames Abonnen, expropriétaires d'une parcelle voisine, ont-elles saisi le juge judiciaire d'une demande de rétrocession ; le Conseil d'Etat, par une décision du 7 juillet 1978, Ville d'Hyères (T.), a confirmé le jugement du tribunal administratif qui, saisi d'une question préjudicielle, avait déclaré que la parcelle n'avait pas reçu la destination prévue par la déclaration d'utilité publique. Il apparaissait en effet qu'elle avait été cédée à une société civile immobilière, qui y avait édifié un immeuble à usage de commerces et d'habitations... Cette décision a été rendue sous l'empire de la jurisprudence « Pouilhes » du Conseil d'Etat (n° 88535, 28 octobre 1994, p.), qui admettait que la juridiction administrative, sur renvoi ordonné par l'autorité judiciaire, pût être amenée à déclarer que les biens litigieux n'avaient pas reçu la destination

en vue de laquelle ils avaient été expropriés. Depuis, le Conseil d'Etat a jugé qu'« à l'exception des questions préjudicielles touchant à l'interprétation ou à la validité des décisions administratives relatives à l'affectation des biens expropriés, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître des litiges relatifs aux demandes de rétrocession » et que le juge administratif doit donc, le cas échéant, se borner à interpréter l'acte déclaratif d'utilité publique à l'effet de permettre au juge judiciaire de déterminer lui-même si les terrains expropriés ont reçu une destination conforme à celle prévue par l'acte déclaratif d'utilité publique ainsi interprété (CE, 16 juin 2000, Commune d'Auribeau-sur-Siagne, p.). Vous avez confirmé cette jurisprudence (TC, 23 février 2001, Commune d'Auribeau-sur-Siagne c/ Consorts Lagarrigue, p.).

Quoi qu'il en soit, la S.A. « Immobilière du Ceinturon » est demeurée inerte jusqu'en 2007, date à laquelle elle a saisi la commune d'une demande indemnitaire à hauteur de plus de trois millions d'euros, chiffre correspondant à la différence entre le prix au m² à la date de l'expropriation (réévalué en fonction de l'érosion monétaire) et le prix auquel la commune revendait les parcelles expropriées. Cette demande a été rejetée. Pour des motifs différents, le tribunal administratif de Nice, puis la cour administrative d'appel de Marseille, successivement saisis, ont rejeté les conclusions de la société, tout en estimant que la juridiction administrative était bien compétente. Le Conseil d'Etat, saisi d'un pourvoi en cassation, vous a renvoyé le soin de décider sur la question de compétence, en application de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849.

* * *

Le juge judiciaire est compétent pour connaître de l'exercice du droit de rétrocession, aujourd'hui régi par l'article L. 12-6 du code de l'expropriation (« *Si les immeubles expropriés en application du présent code n'ont pas reçu dans le délai de cinq ans la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de trente ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique.* »). Cette compétence est expressément prévue par les articles R. 12-9 et R. 12-10.

De plus, les tribunaux judiciaires sont également seuls compétents pour apprécier si la rétrocession est ou non devenue impossible et, dans l'affirmative, pour condamner le cas échéant la collectivité publique au profit de laquelle a été prononcée la déclaration d'utilité publique au paiement d'une indemnité au profit du propriétaire initial (TC, 19 mars 1979, Dame Veuve Tribier, p.).

Cette compétence joue également – c'était le cas dans l'affaire qui a donné lieu à la décision Dame Veuve Tribier – lorsque l'action introduite ne tend pas à la rétrocession des biens, mais à la condamnation de la collectivité à des dommages et intérêts en raison du fait que la rétrocession n'est plus possible. Ainsi, dans un cas où un exproprié reprochait à la commune de ne pas avoir utilisé le terrain exproprié aux fins auxquelles il était destiné et l'avait assignée en paiement d'une indemnité correspondant à la plus value acquise depuis l'expropriation, la Cour de cassation a écarté la compétence du juge administratif en jugeant que « *la cour d'appel (avait) retenu exactement, par motifs propres et adoptés, que l'action (de l'exproprié) ne tendait pas à mettre en cause la responsabilité de la commune mais seulement à tirer les conséquences de l'absence d'utilisation du terrain à l'usage auquel il était destiné en rétablissant les expropriés dans leur droit à ne pas subir une charge excessive*

du fait de l'expropriation » (Cass. 3^{ème} civ., 20 juin 2007, Commune de Saint-Denis de la réunion c/ Consorts Mas, n° 06-12.659, Bulletin 2007, III, N° 110).

Dans l'hypothèse qui a donné lieu à cet arrêt, le litige avait un ancrage direct dans le code de l'expropriation, dans la mesure où un jugement avait constaté que le bien n'avait pas reçu une affectation conforme à la déclaration d'utilité publique et avait reconnu aux intéressés le droit d'obtenir la rétrocession du terrain.

Le dernier état de la jurisprudence de la Cour de cassation admet toutefois la compétence du juge judiciaire pour indemniser la perte de plus-value, dans l'hypothèse où le bien n'a pas reçu l'affectation prévue, peu important qu'aucune décision judiciaire reconnaissant le droit à rétrocession de l'exproprié ne soit intervenue (Cass., 3^{ème} civ., 12 février 2014, Centre hospitalier intercommunal de Toulon-La-Seyne-sur-Mer c/ Mme Giovo, n° 13.14.180).

On pourrait concevoir une autre approche (c'est celle que défend la SA « Immobilière du Ceinturon ») : à partir du moment où le litige ne prend pas appui sur l'exercice, fût-il rendu impossible, du droit de rétrocession, mais sur une action indemnitaire fondée sur le comportement de la collectivité, qui n'a pas donné au bien (ou lui a donné tardivement) l'affectation requise, on retomberait sur le droit commun de la responsabilité administrative et sur la compétence de son juge naturel.

Notons, au passage, que la solution n'est aucunement commandée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment son arrêt *Motais de Narbonne c/ France* du 2 juillet 2002 (n° 48161/99), selon lequel l'équilibre à ménager entre les exigences de l'intérêt général et le droit de propriété peut être rompu « *lorsqu'un laps de temps notable s'écoule entre la prise d'une décision portant expropriation d'un bien et la réalisation concrète du projet d'utilité publique fondant la privation de propriété* ». L'invocation de la méconnaissance de dispositions conventionnelles est sans incidence, par elle-même, sur la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction.

Le Conseil d'Etat, pour sa part, a reconnu implicitement la compétence du juge administratif pour statuer sur des conclusions indemnitaires présentées par un propriétaire dont le bien avait été préempté en vue de la constitution de réserves foncières destinées à la réalisation d'équipements publics qui n'avaient jamais vu le jour, conclusions fondées sur la méconnaissance de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH (CE, 10 mars 2010, MM. Jean et Guy Levy, n° 323081, T.). A la vérité, l'invocation de la jurisprudence *Motais de Narbonne* par le vendeur du bien est promise à l'échec, puisque la préemption a pour seul effet de substituer un acquéreur à celui auquel le vendeur s'apprêtait à céder son bien : la plus-value éventuelle lèse l'acquéreur évincé, non le propriétaire dont le bien a été préempté. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans sa décision de 2010, « *alors que l'augmentation de la valeur vénale des terrains postérieurement à la préemption doit être prise en compte s'agissant de l'acquéreur évincé, elle ne saurait, en revanche, avoir d'incidence sur l'appréciation de l'atteinte portée aux droits protégés par l'article premier du premier protocole additionnel à l'égard du propriétaire initial.* » Quoi qu'il en soit, la reconnaissance d'une compétence résiduelle du juge administratif en ce domaine ne s'impose pas avec évidence, dans la mesure où, lorsque le titulaire du droit de préemption utilise ou aliène le bien pour un objet n'entrant pas dans les prévisions légales, et qu'il ne propose pas son acquisition à l'ancien propriétaire ou à l'acquéreur évincé, ceux-ci disposent d'une action en dommages et intérêts devant le juge judiciaire.

En tout cas, il nous semble que de solides motifs militent pour que vous consacriez la compétence du juge judiciaire dans l'hypothèse qui est celle de la présente espèce. Il n'appartient qu'à lui de déterminer si un bien exproprié a reçu une affectation conforme à l'acte déclaratif d'utilité publique. Il détient également une compétence exclusive pour condamner la personne publique lorsque la rétrocession est devenue impossible et pour indemniser à ce titre la personne expropriée de la perte de plus-value. Certes, ici, il s'agit d'une demande indemnitaire déconnectée de la procédure de rétrocession, mais qui a pour objet d'apprécier le même préjudice. Si vous admettiez que, dès lors que le demandeur ne s'inscrit pas dans le cadre de la procédure de rétrocession, mais se place sur le terrain de la faute commise par la collectivité en s'abstenant d'affecter le bien exproprié à l'usage prévu, le juge administratif est compétent, vous prendriez d'ailleurs le risque de voir des procédures concurrentes se dérouler simultanément devant les deux ordres de juridictions. L'économie du droit de l'expropriation milite pour la reconnaissance d'un bloc de compétence au profit du juge judiciaire, même si sont mobilisées, via l'invocation de la CEDH, des voies de recours qui n'ont pas à ce jour été retranscrits dans les textes de droit national.

PCMNC à ce que vous déclariez compétentes les juridictions de l'ordre judiciaire pour connaître du litige opposant la SA « Immobilière du Ceinturon » à la commune d'Hyères-les-Palmiers.