

Société B.C.T. Aménagement / Commune de Saint Georges d'Orques(34).

Séance du 9 février 2015.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement.

Ayant fait le choix, selon délibération du 6 novembre 1990, de créer, sur son territoire, la Z.A.C. de La Gaillarde, la Commune de Saint Georges d'Orques(Hérault) passait, le 5 décembre 1991, une convention d'aménagement avec la société «Guiraudon-Guipponi», substituée, à compter du 27 mai 1993, par la société «B.C.T. aménagement» (placée en situation de liquidation judiciaire depuis le 21 mars 2003 et représentée par Maître Luc MARION, mandataire judiciaire).

Au terme de l'article 10 de cette convention initiale, l'aménageur s'était notamment engagé à céder gratuitement à la Commune un terrain d'une superficie de 7000 m², réservé à la création d'équipements publics futurs notamment d'évacuation des eaux pluviales comme convenu ultérieurement entre les parties par acte du 25 novembre 1993.

Faute d'exécution de cette condition particulière, la Commune assignait à jour fixe son cocontractant devant le T.G.I. de Montpellier qui, par jugement du 13 février 2001, *«prononçait le transfert de propriété du terrain»* attendu, enjoignant aux parties de régulariser cette cession par un acte authentique dressé devant Notaire et *«assortissant une décision de l'exécution provisoire»*.

Saisie du recours de l'aménageur, la Cour d'appel de Montpellier décidait, le 18 février 2003, de surseoir à statuer sur les demandes dans l'attente de la décision à venir de la juridiction administrative saisie de la nullité de la convention d'aménagement initiale du 5 décembre 1991.

Par deux décisions successives des 21 novembre 2002 et 22 décembre 2003, le Tribunal administratif de Montpellier puis la Cour administrative d'appel de Marseille, par voie de confirmation, *«déclaraient nulle la dite convention d'aménagement»* avec toutes conséquences de droit. L'arrêt du 22 décembre 2003 susvisé a acquis autorité de chose jugée.

Selon deux autres décisions des 28 décembre 2006 et 27 novembre 2008, les mêmes juridictions administratives déboutaient définitivement la société «B.C.T. aménagement» de sa demande de reversement d'une somme correspondant à la valeur du terrain cédé gratuitement.

Néanmoins la Commune de Saint Georges d'Orques, forte de son titre «provisoire», avait entre temps transféré dans son domaine public et occupé le terrain litigieux en y édifiant un ouvrage public du type bassin de rétention des eaux pluviales.

La Cour d'appel de Montpellier était à nouveau sollicitée (après radiation de l'affaire du 7 avril 2005 et réinscription au rôle du 10 avril 2009) au vu de l'annulation du contrat d'aménagement, par la société «B.C.T. aménagement» qui lui demandait, à titre principal, la restitution de la parcelle litigieuse dans son état initial(i.e.: la démolition de l'ouvrage public) et, à titre subsidiaire, une indemnisation.

Consciente de l'écueil de la domanialité publique apparente du terrain contesté et de la présence, régulière à cet égard, de l'ouvrage public édifié par la Commune, la Cour infirmait néanmoins le jugement du 13 février 2001 ayant ordonné le transfert de propriété mais se déclarait incompétente pour juger de l'indemnisation ou de la remise en état des lieux au motif que la construction de l'ouvrage public «bassin de rétention» ne relevait pas d'une voie de fait de la Commune pour avoir été édifié sur un terrain dont la propriété lui avait été provisoirement transféré. Aucun pourvoi n'a été formé contre cette décision datée du 19 janvier 2010 qui est devenue définitive.

Cependant Maître MARION, mandataire judiciaire désigné pour la liquidation judiciaire de la société «B.C.T. aménagement», saisissait à nouveau le T.G.I. de Montpellier pour voir dire et juger que la restitution de la parcelle s'était opérée de plein droit sur le fondement de l'arrêt de la Cour de Montpellier du 19 janvier 2010 susvisé et constater que la commune l'occupait néanmoins sans droit ni titre, une telle occupation ouvrant droit à indemnisation.

Par son jugement du 28 février 2012, le T.G.I. de Montpellier se déclarait incompétent sur le constat du retour de la parcelle dans le patrimoine de la société d'aménagement, estimant que cette parcelle et l'ouvrage public construit dessus faisaient partie du «domaine public» de la commune et ne pouvaient le quitter qu'après avoir été «déclassés» et désaffectés régulièrement. Il sursoyait à statuer sur les demandes d'indemnités jusqu'au prononcé, par la juridiction administrative, de «l'irrégularité de l'emprise» commise par cette même commune. Appel était formé contre ce jugement.

Suivant l'orientation qui lui était proposée, Maître MARION saisissait simultanément le Tribunal administratif de Montpellier d'une demande tendant à l'annulation du refus implicite de la commune de restituer la parcelle contestée, à lui enjoindre, sous astreinte, la remise en son état initial et d'une demande d'indemnité de dépossession de plus d'un million d'euros.

Par jugement du 11 avril 2013, le Tribunal administratif rejetait la première demande et se déclarait incompétent pour trancher la seconde et la troisième au motif que, relevant d'une emprise irrégulière «apparue» en cours de procédure, l'implantation du bassin de rétention sur la parcelle contestée ne pouvait donner lieu à une action en réparation que devant les juridictions judiciaires. Cette décision n'a pas été frappée d'appel et a donc acquis force de chose jugée.

Suivant son arrêt du 13 novembre 2014, la Cour d'appel de Montpellier qui se proposait de dire et juger que seul le Juge administratif est compétent pour statuer sur les conclusions indemnitaires de la société «B.C.T. aménagement», vous a saisis en prévention du conflit négatif sur le fondement des dispositions de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849.

*

La «stratification» exceptionnelle, à type de «mille feuilles juridictionnel», des différentes procédures rappelées ci-dessus (de manière non exhaustive) qui débouche sur un potentiel conflit négatif, exige que soit remis de l'ordre dans la lignée des titres de propriété successifs de la parcelle litigieuse avant que ne soit définie la nature et la portée de l'atteinte à la propriété privée telle que visée dans les dernières demandes de la société «B.C.T. aménagement» qui tendent, selon l'ordre juridictionnel saisi, à l'élimination pure et simple d'un ouvrage public ou à l'indemnisation substantielle du préjudice né de cette implantation contraire à son actuel droit de propriété.

I/ LA COMMUNE DE SAINT-GEORGES-D'ORQUES A-T-ELLE REGULIEREMENT ACQUIS DES DROITS SUR LE TERRAIN OU ELLE A REALISE SON «BASSIN DE RETENTION»?

A l'évidence le premier jugement du T.G.I. de Montpellier du 13 février 2001 a bien «prononcé le transfert de propriété» de la parcelle litigieuse en application de la convention d'aménagement du 5 décembre 1991.

Cette juridiction ne pouvait se substituer aux parties pour la rédaction de l'acte authentique constatant la réalité de sa décision mais elle a néanmoins «forcé le destin» de cette opération en assortissant sa décision de l'exécution provisoire dont la société «B.C.T. aménagement», à l'époque, n'a pas clairement cherché à faire cesser les effets qui ne s'éteindront que lors de la signification de l'arrêt de la Cour de Montpellier du 19 janvier 2010, infirmant le jugement de 2001.

Certes, dès le 21 novembre 2002 et plus encore le 22 décembre 2003, après que la Cour administrative d'appel de Marseille eût confirmé l'annulation de la convention d'aménagement initiale, le «titre de propriété provisoire» créé par jugement était notoirement vacillant voire inexistant, faute du maintien du lien contractuel qui l'avait fait naître.

Pour autant, l'ouvrage public «bassin de rétention» paraît bien avoir été construit avant cette dernière échéance, et *l'a été par une collectivité territoriale nantie d'un titre apparent légitime, sur une propriété relevant alors de son domaine public et pour une cause d'intérêt public qui ne permet pas d'évoquer la moindre voie de fait des apart.*

Il n'en demeure pas moins que *depuis l'arrêt de la Cour d'appel de Montpellier du 19 janvier 2010, aucun doute ne peut être nourri sur le caractère privé de cette parcelle qui supporte dorénavant, sur son «assiette», un ouvrage public régulièrement édifié et géré par une personne morale de droit public.*

Tel qu'il se présente désormais, le litige soulevé par le Mandataire judiciaire de la société «B.C.T. aménagement» tend bien selon le cas et le chef de demande, à une «remise en état des lieux» c'est à dire à la destruction d'un ouvrage public existant, désormais implanté sur une propriété privée ou à l'indemnisation «lourde» des dommages nés de cette «emprise».

Les termes de la requête introductive d'instance devant le Tribunal administratif de Montpellier du 10 février 2011 étaient très explicites qui sollicitaient de la Juridiction:

- «d'enjoindre à la Commune de Saint-Georges d'Orques, sous astreinte de 1000 € par jour de retard..., de remettre la parcelle cadastrée AV n° 197 dans son état initial en comblant le bassin de rétention, à ses frais, et en enlevant tous les ouvrages qui auraient été édifiés sur cette parcelle»,
- «de lui allouer tous chefs de préjudice confondus et notamment du fait de la dépossession durant neuf années de ses terrains et parcelles, la somme de 1.119.195 € à titre d'indemnité de dépossession, assortis des intérêts de droit à compter du 13 février 2001».

Les termes de l'assignation à jour fixe délivrée à la Commune de Saint-Georges d'Orques le 14 octobre 2011 et qui saisissait en dernier le T.G.I. de Montpellier, avaient eux aussi un double objectif rejoignant en large part les premiers tout en étant différents sur le fond du droit:

- faire le «constat de la restitution» de la parcelle «cédée», par l'effet de l'arrêt devenu définitif de la Cour d'appel de Montpellier du 19 janvier 2010, avec tous effets de droit sur son occupation sans titre,

- essentiellement indemnitaire, la société «B.C.T. aménagement» et son Liquidateur sollicitant pour le surplus des indemnités pour occupations sans droit ni titre de la parcelle querellée ainsi que des «loyers annuels révisables».

Et c'est précisément de cette convergence d'objectifs que peut être tiré un constat utile à notre analyse: la société «B.C.T. aménagement» ne fait en aucun cas le constat de l'extinction de son droit de propriété sur la parcelle litigieuse et, selon la juridiction saisie, soit veut en recouvrer l'usage complet par démolition de l'ouvrage public, soit admet, «in fine», l'utilité de cet ouvrage public qui l'occupe sans titre régulier mais souhaite en tirer de légitimes revenus au titre de loyers annuels révisables qui corroboreront son propre titre de propriété, soit encore et c'est le sens des dernières écritures déposées devant votre Tribunal, envisage une cession pure et simple au profit du seul acquéreur envisageable, la Commune de Saint Georges d'Orques.

*

II / QUEL ORDRE DE JURIDICTION DOIT ETRE SAISI D'UNE TELLE ACTION REPARATRICE?

Nous abordons dès lors le «champ» que votre tribunal a nouvellement et profondément remanié, de la réparation des conséquences dommageables d'une décision administrative portant atteinte au droit de la propriété privée, dans le sillage direct de vos décisions T.C. n° 3911, M. BERGOEND / Société ERDF Annecy-Léman, du 13 mai 2013 et T.C. N°3931, consorts PANIZZON / Commune de Saint-Palais sur Mer, du 9 décembre 2013.

L'espèce BERGOEND / ERDF présente beaucoup de traits communs avec le dossier qui vous est soumis. L'ouvrage public implanté par ERDF l'avait été sans titre sur une parcelle devenue, par suite de mutations immobilières, la propriété de M. BERGOEND qui en revendiquait le déplacement.

Le bassin de rétention des eaux pluviales a été édifié sur une parcelle qui, en son temps, appartenait bien à la Commune de Saint-Georges d'Orques qui l'avait inscrite dans son domaine public et le changement de propriétaire, intervenu postérieurement à deux décisions judiciaires civiles contraires à neuf années d'intervalle, pourrait avoir pour conséquence juridique extrême sa destruction, d'ores et déjà revendiquée devant les juridictions administratives.

A tous égards, il peut être soutenu, comme pour le pylône ERDF, que l'implantation de l'ouvrage public bassin de rétention «ne procède pas d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont disposait» la Commune, et donc ne constitue pas une voie de fait au sens classique, comme vous l'aviez jugé dans l'espèce BERGOEND.

L'emprise étant communément «acquise», vous rejoindriez alors la Cour d'appel de Montpellier qui en son arrêt du 19 janvier 2010 avait ainsi définitivement écarté toute notion de voie de fait, et le T.G.I. de Montpellier qui, dans son jugement du 28 février 2012, faisait sienne cette analyse de l'emprise irrégulière.

«De plano» vous pourriez donc, comme dans l'espèce «BERGOEND», admettre que la perspective de voir détruire ou déplacer le bassin de rétention des eaux pluviales dépasse le cadre d'une simple action indemnitaire relevant de la compétence judiciaire et opter pour la seule compétence administrative de ce chef.

Cependant, depuis votre décision «PANIZZON» susvisée, votre tribunal dispose d'un autre «levier conceptuel» qui n'est pas dénué de portée pratique dans l'espèce qui vous est soumise.

Vous aviez alors en effet complété le dispositif «BERGOEND» en réservant le contentieux de la réparation des effets l'emprise administrative irrégulière aux Magistrats de l'Ordre judiciaire dans l'hypothèse où la décision et l'action administratives en cause auraient conduit à l'extinction du droit de propriété:

«que 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 d'un droit de propriété».

Le cas qui vous est soumis est, à cet égard, topique qui ne voit pas les parties contester sérieusement le droit de propriété «restitué» à la société «B.C.M. aménagement» mais débattre des conditions du maintien en l'état d'un ouvrage public dont l'utilité n'est plus contestée, au bénéfice éventuel d'un bail ou d'indemnités d'occupation dont la nature juridique reste à déterminer, voire même d'une cession.

Il nous apparaît donc opportun et fondé de suivre la proposition de la Cour d'appel de Montpellier et de confier aux Juridictions administratives le soin de trancher ce litige en application directe de votre Jurisprudence désormais acquise sur ce point.

PAR CES MOTIFS NOUS CONCLUONS:

1/ La juridiction administrative doit être déclarée compétente pour connaître des demandes de Maître Luc MARION au nom de la société «B.C.T. aménagement», son administrée, tendant à ce que la Commune de Saint-Georges d'Orques indemnise la société des conséquences dommageables de l'édification et du maintien d'un bassin de rétention des eaux pluviales sur sa propriété,

2/ Le Jugement du Tribunal administratif de Montpellier du 11 avril 2013 doit être déclaré nul et non avenue en tant qu'il s'était déclaré incompétent pour connaître de cette demande, la cause et les parties devant être renvoyées devant ce Tribunal,

3/ La procédure suivie devant la Cour d'appel de Montpellier doit être déclarée nulle et non avenue, à l'exception de l'arrêt rendu le 13 novembre 2014 qui vous a saisis.