

N° 18PA03547

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inédit au recueil Lebon

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Président

M. le Pdt. BOULEAU

Rapporteur

Mme Marie-Dominique JAYER

Rapporteur public

Mme PENA

Avocat(s)

BRAS

3ème chambre

Lecture du mardi 01 décembre 2020

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;
- 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 Mme C...,
- les conclusions de Mme Pena, rapporteur public,
- et les observations de Me A... représentant la commune de Koné et la province Nord.

Considérant ce qui suit :

1. Par acte sous seing privé du 23 novembre 2009 intitulé " protocole d'accord ", M. et Mme F... ainsi que leur fils B... F... ont autorisé la commune de Koné, maître d'ouvrage, et la province Nord, son mandataire, à réaliser des travaux d'aménagement de la route dite de Foué, sur une portion des lots n° 65 et 64, cédée à cette fin avec pour contrepartie le classement de la zone occupée par le lot n° 65 côté sud dans le plan d'urbanisme directeur de la commune et l'installation d'un mur anti bruits au droit des lots en concertation avec les propriétaires. Les

travaux de construction ont débuté courant janvier 2010. Jean-Paul F... est décédé le 12 avril suivant. Le 8 juin 2010, Mme F... et ses trois fils : Fabrice, David et Guillaume F..., ont adressé un courrier à la commune de Koné et à la province Nord, aux termes duquel ils ont porté à la connaissance des collectivités que le protocole d'accord du 23 novembre 2009 n'avait pas été signé par tous les propriétaires du lots n° 65 et en ont demandé la modification. Faute d'obtenir satisfaction, les consorts F... en ont interrompu la poursuite. Par courriers des 16 août et 25 septembre 2012 adressés à la commune de Koné et à la province Nord, ils ont précisé que Fabrice et Guillaume F..., nus propriétaires du lot n°65, n'avaient été ni parties, ni avisés de l'existence dudit protocole et que les facultés mentales de Jean-Paul F... étaient altérées au moment de la signature de l'acte, en conséquence de quoi les intéressés ont contesté la mise en oeuvre des travaux ; se prévalant d'une voie de fait, ils ont invoqué un préjudice de l'ordre de 38 700 000 francs CFP ainsi qu'un préjudice non chiffré consécutif à la séparation en deux de la propriété et au passage régulier de véhicules, ont sollicité une rencontre en vue d'envisager une solution. La province Nord a rejeté ces demandes par courrier du 27 septembre 2012 et a mis en demeure son destinataire, M. B... F..., de libérer l'accès au chantier sous trois jours. Elle a ensuite saisi le juge des référés du tribunal de première instance de Nouméa, lequel, par ordonnance du 4 décembre 2012 confirmée en appel par un arrêt du 9 septembre 2013, a ordonné l'arrêt immédiat des travaux, après avoir retenu l'existence d'une voie de fait. Par un jugement du 28 janvier 2016, le tribunal de première instance de Nouméa a ensuite rejeté les demandes indemnitaires des consorts F..., après avoir jugé que les conditions de la voie de fait n'étaient pas réunies, et a décliné sa compétence. Ce jugement a été infirmé par la cour d'appel, statuant sur contredit, par arrêt du 19 mai 2016. Par un arrêt du 8 novembre 2017, la Cour de cassation a cassé cet arrêt au motif que les conditions d'une voie de fait n'étaient pas réunies et jugé que le litige relevait de la compétence de la juridiction administrative. Les consorts F... ont saisi le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie afin d'obtenir réparation de leur préjudice. La commune de Koné relève appel du jugement du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en tant qu'il a partiellement fait droit à la demande des consorts F... alors que ces derniers forment un appel incident en demandant qu'il soit intégralement fait droit à leur demande de première instance.

Sur la régularité du jugement :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative : " La décision (...) contient le nom des parties, l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application. (...) ".

3. La commune de Koné et la province Nord soutiennent que le jugement attaqué est irrégulier, faute pour le tribunal d'avoir respecté le principe du contradictoire, d'avoir examiné son mémoire enregistré le 25 août 2018 avant la clôture de l'instruction, aux termes duquel elle répliquait à des moyens nouveaux des consorts F... et y opposait des fins de non-recevoir. Les dispositions précitées imposent la mention, dans la décision, des demandes adressées à la juridiction, mais aussi des moyens développés à leur appui par toutes les parties, en distinguant les véritables moyens en défense -en ce comprises les fins de non-recevoir- des moyens se limitant à contredire les moyens de la requête. Il est constant que le mémoire litigieux a été visé sans être analysé. Pour autant, outre qu'il a été adressé à la juridiction uniquement par courriel non régularisé, la circonstance qu'il n'a pas été analysé n'est pas de nature à entacher d'irrégularité le jugement, dès lors que, pour rendre leur décision et condamner la commune, les premiers juges se sont placés sur le seul terrain de l'emprise irrégulière et n'ont ainsi pas examiné les autres fondements de responsabilité invoqués auxquels répondaient le mémoire du 25 août 2008. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 741-2 du code de justice administrative doit être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : " Les jugements sont motivés ".

5. Si, d'une part, la commune de Koné et la province Nord soutiennent que le jugement est insuffisamment motivé en ce qui concerne les contestations relatives à la liaison du contentieux et à l'intérêt à agir de M. B... F... et Mme F..., il résulte des points 5, 10 et 11 du jugement que le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a expressément répondu aux fins de non-recevoir opposées par la commune de Koné et la province Nord. D'autre part, dans la mesure où les premiers juges ont raisonné en appréciant le montant global de l'indemnité de moindre immobilisation mise à la charge de la commune au titre d'une emprise irrégulière, sans être tenus d'en préciser la répartition entre les différents membres de la fratrie, l'appelante principale n'est pas fondée à soutenir qu'ils auraient dû préciser les motifs pour lesquels ils accordaient des indemnités différentes à chacun des frères F.... Par suite, le jugement satisfait, à cet égard, à l'obligation de motivation posée par l'article L. 9 du code de justice administrative.

6. En troisième lieu, si la commune de Koné et la province Nord soutiennent que le jugement se borne à mentionner les moyens soulevés par la province Nord sans mentionner ni examiner les siens, il est constant que les moyens identiques des deux collectivités, représentées par le même conseil, ont été examinés et que les premiers juges, quand bien même auraient-ils commis une erreur de plume, ont ainsi répondu aux fins de non-recevoir, aux points 8 à 10 de leur jugement.

7. En quatrième lieu, en considérant que le protocole du 23 novembre 2009 n'était pas valide et opposable et en jugeant au point 22 du jugement que la circonstance que l'emprise de la route était devenue irrégulière du fait des requérants était indifférente, les premiers juges ont nécessairement écarté la faute exonératoire de ces derniers. Par suite, la commune de Koné et la province Nord ne sont pas fondées à soutenir que le tribunal n'aurait pas statué sur cette dernière.

8. En dernier lieu, si la commune de Koné et la province Nord exposent que les premiers juges ont commis une erreur de droit en considérant que Mme F... et M. B... F..., signataires du contrat ayant permis la construction de l'ouvrage sur leurs propriétés, justifiaient d'un intérêt à agir, le moyen tiré de ce que le tribunal n'a pas relevé l'irrecevabilité de tout ou partie de la demande de première instance n'entache pas la régularité du jugement mais doit être examiné dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel.

9. Il résulte de ce qui précède que la commune de Koné et la province Nord ne sont pas fondées à soutenir que le tribunal a entaché son jugement d'irrégularités de nature à entraîner son annulation.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne la recevabilité de la demande de première instance :

10. En premier lieu, la seule circonstance que M. B... F... a été signataire du protocole d'accord du 23 novembre 2009, ne saurait suffire à lui ôter son intérêt pour agir, dès lors qu'il est propriétaire du lot 65 et co-indivisaire du lot 64 et qu'à ce titre il justifie d'un intérêt à demander l'indemnisation des préjudices personnels résultant de l'atteinte à son droit de propriété. Par ailleurs, en sa qualité d'usufruitière, Mme F... - au demeurant donataire des lots avec réserves-justifie également d'un intérêt à demander l'indemnisation des troubles de jouissance subis.

11. En deuxième lieu, si aux termes des dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : " La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. (...) ", un requérant peut se borner à demander à l'administration réparation d'un préjudice qu'il estime avoir subi pour ne chiffrer ses prétentions que devant le juge administratif. Par suite, en jugeant que les courriers des 16 août et du 25 septembre 2012 adressés par les consorts F... à la commune de Koné et à la province Nord, dont il ressort clairement que leurs auteurs s'y sont présentés comme les victimes d'une voie de fait portant atteinte à leur droit de propriété ainsi que de nuisances et de préjudices dont ils demandaient le dédommagement, avaient le caractère de réclamations préalables de nature à faire naître des décisions sur l'indemnisation liant le contentieux, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n'a pas commis une erreur de droit.

12. En dernier lieu, ainsi que l'ont jugé à bon droit les premiers juges, il résulte du principe de sécurité juridique que le destinataire d'une décision administrative individuelle qui a reçu notification de cette décision ou en a eu connaissance dans des conditions telles que le délai de recours contentieux ne lui est pas opposable doit, s'il entend obtenir l'annulation ou la réformation de cette décision, saisir le juge dans un délai raisonnable, qui ne saurait, en règle générale et sauf circonstances particulières, excéder un an. Toutefois, cette règle ne trouve pas à s'appliquer aux recours tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique qui, s'ils doivent être précédés d'une réclamation auprès de l'administration, ne tendent pas à l'annulation ou à la réformation de la décision rejetant tout ou partie de cette réclamation mais à la condamnation de la personne publique à réparer les préjudices qui lui sont imputés. La prise en compte de la sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause indéfiniment des situations consolidées par l'effet du temps, est alors assurée par les règles de prescription prévues par la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics. Par suite, le délai de deux mois pour contester les décisions implicite et expresse de rejet des réclamations préalables, née le 16 octobre pour l'une et notifiée le 2 octobre 2012 pour l'autre, n'étant en tout état de cause pas opposables aux consorts F... en l'absence d'indications des voies et des délais de recours, la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté du recours pour méconnaissance du délai raisonnable ne pouvait qu'être écartée.

13. Il résulte de ce qui précède que la commune de Koné et la province Nord ne sont pas fondées à contester le bien-fondé du jugement en ce qu'il a considéré les demandes des consorts F... comme recevable.

En ce qui concerne l'exception de prescription :

14. Aux termes de l'article 1er de la loi n° 68-1250 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 (...) 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 (...) Sont prescrites, dans le même délai et sous la même réserve, les créances sur les établissements publics dotés d'un comptable public ". Aux termes de l'article 2 de cette loi : " 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 ".

15. Ainsi qu'il a été rappelé au point 1, le protocole d'accord dont la régularité est contestée a été signé le 23 novembre 2009 et les travaux consécutifs ont débuté le 10 janvier 2010. Pour autant, et ainsi que l'a jugé à bon droit le tribunal administratif, il résulte de l'instruction que le délai de prescription susvisé a été interrompu par le recours formé devant le juge judiciaire le 7 décembre 2012, lequel s'est définitivement déclaré incompétent le 8 novembre 2017. Lorsque le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a été saisi à la suite de l'arrêt de la cour de cassation, le 5 janvier 2018, la créance dont se prévalent les consorts F... n'était en conséquence pas prescrite.

En ce qui concerne l'emprise irrégulière et la responsabilité de la commune de Koné :

16. 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, 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 du droit de propriété.

17. Il résulte de l'instruction que Jean-Paul F... et Mme D... F..., ont fait l'acquisition par acte authentique, le 6 décembre 1985, des parcelles litigieuses. Par acte notarié du 4 mars 2008 ils ont fait donation en avancement d'hoirie à leur fils, M. B... F..., de la pleine propriété du lot n° 64 et, par acte notarié des 22 et 27 juillet 2008, ont fait donation-partage avec réserve d'usufruit à leurs trois fils du lot n° 65. Il s'en infère qu'à la date de signature du protocole d'accord, le 23 novembre 2009, contrairement aux mentions figurant à l'acte, M. J... F... et Mme D... F..., d'une part, M. B... F..., d'autre part, ne pouvaient se présenter ou être regardés comme propriétaires pour les premiers et propriétaire exclusif pour le second, de la parcelle correspondant au lot n° 65 objet de la convention. Dès lors, en l'absence de mandats, ils n'ont pu régulièrement engager la co-indivision s'agissant du lot n° 65, ainsi que l'a jugé le juge judiciaire qui a considéré que la cession était entachée de nullité, faute d'avoir été signée par l'ensemble des propriétaires, et auquel il n'y a dès lors pas lieu de poser une question préjudicielle. Un tel vice affectant la cession du lot n° 65 ne peut qu'être regardé comme affectant également celle du lot n° 64, et par suite l'ensemble du protocole d'accord, dès lors que la surface correspondant au lot n° 65 représente près de 99 % de la surface totale cédée et que l'opération ne pouvait en tout état de cause s'envisager séparément. Par ailleurs, la commune de Koné ne pouvait s'engager par la voie contractuelle ainsi qu'elle l'a fait, en contrepartie de la cession, à classer en zone constructible la zone occupée par le lot n° 65 côté sud dans son plan d'urbanisme directeur et ainsi, à modifier la réglementation d'urbanisme qui relève de son pouvoir de décision unilatéral. Les consorts F..., auxquels aucune faute exonératoire de responsabilité ne peut être opposée, ont ainsi été privés d'éléments de leur droit de propriété sans qu'ait été accomplie une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, ou instituées des servitudes, ou sans qu'un accord amiable régulier soit intervenu avec les co-indivisaires ou un représentant dûment mandaté par ces derniers. Ils sont

donc fondés à soutenir qu'il s'agit en l'espèce d'une emprise irrégulière qui ne saurait engager, ainsi que l'ont à juste titre jugé les premiers juges auxquels il n'appartenait pas de vérifier si la commune avait pu légitimement regarder ses co-contractants comme représentants autorisés des co-indivisaires, que la seule responsabilité de la commune de Koné dont la province Nord était seulement le mandataire. Cette emprise irrégulière ouvre droit à indemnisation au profit des consorts F....

En ce qui concerne la réparation :

18. La victime de l'emprise irrégulière d'un ouvrage public sur sa propriété ne saurait être assimilée au tiers voisin qui subit un dommage du fait de l'existence ou du fonctionnement d'un tel ouvrage, et n'a donc pas à justifier, ainsi que le soutiennent les consorts F..., d'un préjudice anormal et spécial résultant de son implantation. Les requérants ne sauraient par ailleurs demander une indemnisation correspondant à la valeur vénale du terrain dont ils n'ont pas à ce jour été dépossédés, aucune procédure d'expropriation n'ayant été engagée. En revanche, ils peuvent être indemnisés au titre de la privation de jouissance de leur parcelle et de son immobilisation alors que, depuis 2010, la commune ne leur a versé aucun loyer ou indemnité d'occupation à ce titre.

19. L'implantation de la portion de route, sur une longueur d'environ 845 m et une largeur de 25 m pour une surface totale de l'ordre de 2ha58a sur les parcelles appartenant aux requérants est constitutive d'un trouble de jouissance de ce bien dès lors que les intéressés sont privés de l'usage de la surface concernée. Pour autant, il résulte de l'instruction que les intéressés, d'abord parties prenantes au projet de construction de l'ouvrage en ce qui concerne David F..., ne justifient d'aucun projet alternatif concernant leur propriété. Compte-tenu de l'ampleur de l'emprise, de la nature (zone herbeuse non cultivée et dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle ferait l'objet d'une exploitation régulière dégageant des revenus) et de la configuration des lieux, alors que la commune a exprimé l'intention d'engager une procédure d'expropriation, il sera fait une juste appréciation du préjudice de jouissance ainsi subi par l'indivision depuis 2010 et jusqu'en 2020, par l'allocation d'une somme de 357 995,10 francs CFP (3 000 euros) par an, soit une somme globale et forfaitaire de 3 937 946 francs CFP

(33 000 euros) cette somme portant intérêts au taux légal à compter du 5 janvier 2018, date de saisine du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie et de première demande. A compter de 2021, la commune est condamnée à verser aux consorts F... une somme annuelle de 357 995 francs CFP (3 000 euros) jusqu'à régularisation de la situation par expropriation, acquisition amiable, conclusion d'une convention d'occupation ou de toute autre manière. Pour les indemnités dues au titre de la période postérieure au 1er janvier 2021, les intérêts afférents auxdites indemnités seront dus à compter du 31 décembre de l'année à laquelle elles se rapportent.

20. Pour le surplus, il résulte de ce qui précède que les préjudices invoqués par les intimés au titre des troubles de jouissance ont été déjà été indemnisés dans les conditions précisées au point précédent.

21. En l'absence d'expropriation et au-delà de l'indemnisation desdits troubles, leur demande d'indemnisation au titre de la séparation alléguée du terrain est dépourvue d'objet.

22. Aucune somme ne saurait être due au titre des troubles et nuisances sonores, à l'absence de libre accès libre à leur propriété par les intimés, faute de lien de causalité caractérisé avec la présence irrégulière de l'ouvrage public litigieux.

23. Il ne résulte pas de l'instruction que les troubles visuels allégués -au demeurant implicitement mais nécessairement acceptés par Mme F..., le 23 novembre 2009-, ainsi que les conséquences d'inondations, soient établis.

24. Enfin, dans les circonstances de l'espèce, les conjoints F... ne justifient pas d'un préjudice moral distinct du préjudice déjà indemnisé.

Sur les frais liés au litige:

25. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à chaque partie la charge de ses frais d'instance.

DECIDE :

Article 1er : La commune de Koné est condamnée à verser à Mme D... F..., M. G... F..., M. I... F... et M. B... F... la somme globale de 3 937 946 francs CFP (33 000 euros) correspondant à l'emprise irrégulière entre 2010 et 2020, et à compter de 2021 une indemnité annuelle de 357 995,10 francs CFP (3 000 euros) jusqu'à régularisation de la situation.

Article 2 : La somme de 3 937 946 francs CFP (33 000 euros) portera intérêts au taux légal à compter du 5 janvier 2018, et les indemnités annuelles de 357 995,10 francs CFP (3 000 euros) dues au titre de la période postérieure au 1er janvier 2021, à compter du 31 décembre de l'année à laquelle elles se rapportent.

Article 3 : Le jugement n° 1800002 du 13 septembre 2018 du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.