

Paris, le 24 juillet 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-200

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ;

Vu le code civil, notamment ses articles 545 et 1303 ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, notamment ses articles L. 12-1 et L. 15-1 ;

Saisi par Messieurs X, d'une réclamation relative à l'absence de versement d'une indemnité d'expropriation pour cause d'utilité publique fixée par le juge de l'expropriation le 6 mai 1994 à la suite de l'expropriation par l'EPA de Y de la parcelle leur appartenant.

Décide de recommander à la ministre de la transition écologique et solidaire de procéder au règlement de l'indemnité d'expropriation due depuis 1994, en vue de mettre fin à l'emprise irrégulière sur la parcelle appartenant aux réclamants.

Le Défenseur des droits demande à la ministre de la transition écologique et solidaire de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Faits et procédure suivie devant le Défenseur des droits

1. Par jugement du 6 mai 1994, le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de P a fixé à 33 310 francs (5 078,07 euros) l'indemnité due par l'établissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle de Z pour l'expropriation pour cause d'utilité publique de la parcelle appartenant à Messieurs X. Dès le 20 septembre 1994, les réclamants ont sollicité le paiement des indemnités d'expropriation, augmentées des intérêts de retard, en vain.
2. Le 23 janvier 2012, le président de la communauté d'agglomération Y a informé les réclamants que la parcelle expropriée « *appartient à un propriétaire privé du fait de l'urbanisation de la ZAC* ». Ils ont également été avisés de l'absence de mention de leur parcelle dans l'arrêté ministériel du 27 décembre 2005 fixant diverses modalités relatives à la clôture de la liquidation de l'Établissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle de Y. Ils ont été invités à prendre contact de Monsieur A, au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, en charge des contentieux.
3. Le 27 février 2013, les services du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ont précisé aux frères X qu'« *Après concertation avec nos correspondants de l'AFTRP qui ont instruit les dossiers d'expropriation de terrains non indemnisés, il semble qu'il n'y ai jamais eu de consignation en ce qui concerne la parcelle. En outre, ils n'ont retrouvé aucune trace de ce dossier dans les archives de l'ex EPA Z. Ceci étant, je me trouve dans l'obligation de transmettre ce dossier à la hiérarchie qui décidera de la suite à donner à votre demande.* ».
4. Par courrier du 7 août 2013, le chef de cabinet du ministère de l'écologie et du développement durable et de l'énergie a indiqué que « *le ministre a pris connaissance de votre correspondance. Il m'a demandé de transmettre votre requête au directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, afin qu'il soit procédé à son examen et qu'une réponse vous soit apportée* ». Aucune information ne leur ayant été adressée, les frères X ont sollicité le Défenseur des droits.
5. Par courrier en date du 14 avril 2016, le Défenseur des droits a sollicité le ministre du logement et de l'habitat durable pour recueillir ses observations sur cette réclamation. En l'absence de réponse, une lettre de relance en date du 5 août 2016, ainsi qu'une mise en demeure du 14 novembre 2016 lui ont été adressées.
6. Par courrier en date du 23 décembre 2016, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a apporté les précisions suivantes.
7. En premier lieu, il a indiqué que « *lors de la dissolution de cet EPA, l'ensemble des terrains compris dans des opérations de ZAC en cours a été transféré au Syndicat d'Agglomération Nouvelle de Y, dans le cadre de la convention de sortie de l'opération d'intérêt national de la Ville Nouvelle de Y, en date du 30 décembre 2002, dont vous trouverez un extrait en pièce jointe du présent courrier.*

Cette dernière précise ainsi, dans son annexe IV, la liste des ZAC à transférer et indique en son article 3-5 que l'ensemble des responsabilités est cédé en l'état des opérations, sans garantie de la part de l'État ».

8. En deuxième lieu, il a rappelé que, *« conformément aux articles R. 13-63 et suivants du code de l'expropriation, le paiement des indemnités d'expropriation, ou à défaut, la consignation du montant de l'indemnité, intervient préalablement à la prise de possession du bien, sans délai maximal de paiement ».*
9. En troisième lieu, il a précisé que *« l'arrêté du 27 décembre 2005 chargeant l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne de poursuivre les procédures consécutives aux expropriations des biens ne désigne pas en son annexe la parcelle des requérants et ne s'applique pas à l'affaire présente ».*
10. Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a conclu de ces éléments que *« La ZAC ayant fait l'objet d'une convention publique d'aménagement, il revient au SAN de Y devenu Communauté d'Agglomération de Y de procéder au versement de l'indemnité (cf délibération du 28/06/2005 de la communauté d'agglomération Y Ouest relative à la conclusion d'une convention publique d'aménagement) ».*
11. Le Défenseur des droits a alors saisi, par courrier en date du 16 février 2017, le président de l'agglomération Y et a sollicité le versement de l'indemnité d'expropriation aux expropriés.
12. Par courrier en date du 12 avril 2017, le président de l'agglomération Y a adressé au Défenseur des droits une copie de son courrier du 23 janvier 2012 adressé aux réclamants, précisant que *« ladite parcelle appartient à un propriétaire privé du fait de l'urbanisation de la ZAC ».*
13. Il a en outre indiqué avoir *« pris contact avec l'Agence Foncière et Technique de la Région (AFTRP) qui, à la liquidation de l'Établissement Public d'Aménagement (EPA) a été chargé de gérer, pour le compte de l'État, les dettes et créances de celui-ci. Un arrêté ministériel en date du 27 décembre 2005 faisait apparaître une liste de parcelles expropriées et non indemnisées par l'EPA et qui devaient être réglées par l'AFTRP ».*
14. Le président de l'agglomération Y a déduit de l'absence de mention de la parcelle dans la liste de l'arrêté ministériel du 27 décembre 2005, l'absence d'obligation de l'AFTRP de régler ce contentieux.
15. Par courrier du 1er juin 2017, le Défenseur des droits a fait part de ces nouveaux éléments au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et l'a invité à procéder au réexamen de la situation des réclamants et à procéder au règlement de l'indemnité d'expropriation. Il lui a également précisé qu'il lui appartenait, s'il le jugeait nécessaire, d'engager une action récursoire envers la communauté d'agglomération de Y.
16. En l'absence de réponse, et après deux lettres de relance, respectivement le 24 juillet 2017 et le 16 octobre 2017 adressées à ce directeur, le Défenseur des droits a adressé une mise en demeure au ministre de la cohésion des territoires, le 6 décembre 2017.
17. Par courrier du 8 décembre 2017, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a indiqué au Défenseur des droits *« réitérer l'analyse faite dans le cadre de ma réponse du 23 décembre 2016. En effet, les éléments communiqués par la communauté d'agglomération de Z n'apportent aucun élément juridique contradictoire à l'analyse réalisée par mes services. Le terrain concerné n'est pas mentionné dans la liste des*

parcelles confiées à l'AFTRP, il est inclus dans le périmètre de la ZAC, dont les responsabilités ont été transférées à la communauté d'agglomération de Z ».

18. Il a toutefois indiqué avoir saisi sa direction des affaires juridiques afin de disposer d'une analyse complémentaire, qu'il s'engageait à transmettre « *dans les meilleurs délais* ». Il a également assuré « *qu'il est bien dans les intentions de l'État de trouver une solution pour régler au mieux la situation de Messieurs X et de procéder au versement de cette indemnité. Toutefois, une telle transaction nécessite de démontrer que la responsabilité de l'État est engagée* ».
19. Par courrier du 28 février 2018, le Défenseur des droits a invité le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages à lui communiquer l'analyse complémentaire mentionnée dans son courrier du 8 décembre 2017 avant le 28 mars 2018. Par courrier du 26 avril 2018, cette demande a été réitérée. En l'absence de réponse à ses précédents courriers, le Défenseur des droits lui a adressé une mise en demeure le 12 juin 2018, restée sans réponse.
20. Le 11 avril 2019, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au ministre d'État, ministre de la transition écologique, ainsi qu'au directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature et au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Aucun nouvel élément n'a cependant été adressé au Défenseur des droits.

Analyse juridique

21. Aux termes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 :

« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».
22. L'article 545 du code civil précise que:

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. »
23. Aux termes de l'article L. 12-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans ses dispositions applicables en 1994, l'administration ne peut prendre possession du bien qu'après l'ordonnance d'expropriation qui, seule, emporte transfert de propriété et envoi en possession.
24. L'article L. 15-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans ses dispositions applicables en 1994, antérieures à la décision du Conseil constitutionnel n°2012-226 QPC du 6 avril 2012, précise que la prise de possession ne peut intervenir qu'un mois après le paiement ou la consignation de l'indemnité.
25. Le délai d'un mois prévu par l'article L. 15-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique part à compter du jour du paiement, c'est-à-dire à compter du jour où le compte bancaire ou postal de l'exproprié est crédité. A défaut de compte, on considèrera la date de remise du titre de paiement à l'exproprié.

26. Ainsi, bien que juridiquement propriétaire dès l'intervention de l'ordonnance d'expropriation, l'expropriant ne peut prendre possession du bien qu'après avoir notifié l'ordonnance d'expropriation et payé ou consigné les indemnités fixées par le juge, tel que cela est rappelé dans l'instruction du 9 novembre 1961 pour l'application des dispositions du décret n° 61-164 du 13 février 1961 portant règlement d'administration publique relatif au paiement et à la consignation des indemnités allouées en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.
27. Il apparaît que depuis leur première demande d'indemnisation, le 20 septembre 1994, Messieurs X n'ont jamais été indemnisés conformément à l'ordonnance du juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de P du 6 mai 1994, alors même que l'établissement public expropriant a eu onze ans pour les indemniser, avant sa dissolution le 27 décembre 2005 par l'État.
28. La réponse du 27 février 2013 faisant état de l'absence de consignation des sommes interrogées, dès lors qu'il n'a jamais été soulevé d'obstacles au paiement justifiant la nécessité de consigner les sommes et que l'identité des propriétaires expropriés était certaine.
29. En outre, en l'absence de paiement dans un délai de trois mois suivant le jugement du 6 mai 1994, les frères X sont fondés à solliciter le paiement d'intérêts de retard (Cour de cassation, chambre civile 3^{ème}, 27 février 1991, n° 89-70422).
30. Ainsi, l'indemnité d'expropriation n'ayant été ni payée ni consignée, l'administration ne dispose d'aucun droit d'occupation de telle sorte que l'exécution par elle de travaux sur la propriété en question constitue une emprise irrégulière dont il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de réparer les conséquences dommageables (Tribunal des Conflits, 29 octobre 1990, *Préfet de Saône-et-Loire*, n° 02628 ; Cour de cassation, chambre civile 3^{ème}, 22 mars 1995, *Semarelp c/ Zaccheo*, n° 92-19.381).
31. Par ailleurs, la circonstance que la parcelle expropriée, ait été depuis lors cédée à une personne privée est constitutive d'un enrichissement sans cause pour la personne publique vendeuse, au sens de l'article 1303 du code civil, puisque cette parcelle a été vendue à un tiers sans que les expropriés n'aient été justement indemnisés pour sa dépossession :
- « En dehors des cas de gestion d'affaires et de paiement de l'indu, celui qui bénéficie d'un enrichissement injustifié au détriment d'autrui doit, à celui qui s'en trouve appauvri, une indemnité égale à la moindre des deux valeurs de l'enrichissement et de l'appauvrissement. »*
32. Cette situation à laquelle sont confrontés les réclamants, aux prises avec deux autorités se renvoyant mutuellement à leurs responsabilités, perdure maintenant depuis plus de vingt ans, alimentant ainsi un sentiment d'exaspération et de ressentiment à l'égard des institutions.
33. Dès lors, le refus d'indemniser les réclamants depuis 1994, en méconnaissance de l'ordonnance du juge de l'expropriation du 6 mai 1994, et en dépit de la demande formulée le 20 septembre 1994, est constitutif d'une atteinte à un droit fondamental.
34. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits recommande à la ministre de la transition écologique et solidaire de procéder à l'indemnisation des réclamants, suivant l'ordonnance du juge de l'expropriation du 6 mai 1994.

Le Défenseur des droits demande à la ministre de la transition écologique et solidaire de rendre compte des suites données à la recommandation ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON