

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GUADELOUPE**

N° 2100478

Mme R
et Mme F

Mme Goudenèche
Rapporteuse

Mme Mahé
Rapporteuse publique

Audience du 2 mars 2023
Décision du 16 mars 2023

24-01-01

24-01-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Guadeloupe
(Chambre 2)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 19 mai 2021 et le 28 février 2022, Mme R et Mme F, représentées par Me B, demandent au tribunal de la Guadeloupe :

1°) d'annuler l'arrêté préfectoral du 26 mars 2021 portant réintégration au domaine privé de l'Etat sur le territoire de la commune de P ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la décision contestée est entachée d'une incompétence dès lors que le préfet de Région est matériellement incompétent pour exproprier des propriétaires privés ;
- elle est entachée d'un vice de procédure dès lors que la procédure d'expropriation n'a pas été mise en œuvre ;
- elle est entachée d'un vice de procédure en l'absence de mise en demeure tel que cela est prévu par les dispositions de l'article R. 5112-12 ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- elle méconnaît le principe constitutionnel du droit de propriété ;

- elle est entachée d'une erreur de droit dès lors que les parcelles ont bien été utilisées conformément à l'objet qui avait justifié leur cession par l'Etat dans le cadre des dispositions de l'article L. 5112-4 du code général de la propriété des personnes publiques et cela préalablement à la réintégration des parcelles ;

- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- elle est entachée d'un détournement de procédure.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 24 février et le 21 mars 2022, le préfet de la Région Guadeloupe conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que l'ensemble des moyens n'est pas fondé.

Par une ordonnance du 25 janvier 2022 la clôture de l'instruction a été fixée au 3 mars 2022.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- 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 Goudenèche, conseillère ;
- les conclusions de Mme Mahé, rapporteure publique ;
- et les observations de Me B représentant Mme R et Mme G, non présentes, ainsi que les observations de Mme M, représentant la préfecture de la Guadeloupe.

Considérant ce qui suit :

1. Par un acte de vente du 16 mai et du 21 octobre 2006 l'Etat a cédé à titre gratuit, dans le cadre du régime fixé par les dispositions de l'article L. 89-3 du code du domaine de l'Etat, soixante-et-une parcelles d'une superficie totale de 35874 m² situées dans la commune de Port-Louis dans la zone des cinquante pas géométriques, à la société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe (SEMAG). Par un acte notarié du 18 juin 2018, la SEMAG a cédé deux de ces parcelles aux requérantes. Par un courrier du 12 décembre 2019, le préfet de la Guadeloupe a informé la SEMAG de sa volonté de mettre en œuvre la procédure de rétablissement du droit de propriété de l'Etat. Par courrier du 6 novembre 2020, le préfet de la Guadeloupe en a également informé les requérantes. Par un arrêté du 26 mars 2021, le préfet a procédé à la réintégration des parcelles dans le domaine privé de l'Etat. Les requérantes contestent cette décision.

2. En premier lieu, les requérantes ne peuvent utilement soutenir que la décision est entachée d'une « incompétence matérielle dès lors que son auteur n'a pas respecté une

formalité de consultation obligatoire » en matière d'expropriation. En effet, la décision attaquée n'est pas prise dans le cadre d'une expropriation mais dans celui du régime prévu notamment par les dispositions de l'article L. 5112-4 du code général de la propriété des personnes publiques. Par suite le moyen, doit être écarté comme inopérant.

3. En deuxième lieu, les requérantes ne peuvent utilement soutenir que la décision est entachée d'un vice de procédure dès lors que la procédure d'expropriation n'a pas été mise en œuvre. En effet, tel que cela a été énoncé au point précédent, la décision n'est pas prise dans le cadre d'une expropriation. Par suite le moyen, doit être écarté comme inopérant.

4. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « *L'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé, contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées. Elle donne lieu à une juste et préalable indemnité.* ».

5. En l'espèce, les requérantes ne peuvent utilement se prévaloir de la méconnaissance des dispositions précitées dès lors que la décision attaquée n'a pas été prise dans le cadre d'une procédure d'expropriation mais dans celui du régime prévu notamment par les dispositions de l'article L. 5112-4 du code général de la propriété des personnes publiques. Par suite le moyen, doit être écarté comme inopérant.

6. En quatrième lieu, aux termes de l'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.* ». Aux termes de l'article 17 de cette déclaration : « *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.* ».

7. Les requérantes doivent être regardées comme soutenant que, dès lors qu'elles sont propriétaires des parcelles litigieuses, le préfet, afin de les réintégrer à son patrimoine, ne pouvait qu'utiliser une procédure prévue par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Toutefois la circonstance que les requérantes aient conclu un acte de vente avec la SEMAG le 18 juin 2018 ne peut suffire à faire obstacle à l'application des dispositions de l'article L. 5112-4 du code général de la propriété des personnes publiques. Par ailleurs, à supposer que les requérantes entendent contester la conformité du régime légal fixé par les dispositions de l'article L. 5112-4 du code précité, ce moyen ne peut être utilement invoqué en dehors de la procédure de QPC. Par suite, le moyen doit être écarté.

8. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 5112-4 du code général de la propriété publique : « *L'Etat peut consentir aux communes, aux organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social, aux agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques mentionnées à l'article 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer et, sur proposition des communes, aux organismes agréés exerçant les activités mentionnées à l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation, après déclassement, la cession*

gratuite à leur profit de terrains dépendant du domaine public maritime de l'Etat. Cette cession gratuite ne peut concerner que des terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, délimités conformément aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2 du présent code. Elle doit avoir pour but la réalisation par la commune ou par l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques d'opérations d'aménagement à des fins d'utilité publique, la réalisation par les organismes compétents d'opérations d'habitat social ou la réalisation, par les organismes agréés mentionnés au premier alinéa du présent article, d'activités mentionnées à l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation. (...) Lorsqu'ils n'ont pas été utilisés dans un délai de dix ans à compter de la date de la cession conformément à l'objet qui l'a justifiée, les terrains cédés reviennent dans le patrimoine de l'Etat, à charge pour celui-ci de rembourser, le cas échéant, aux cessionnaires le coût des aménagements qu'ils auront acquitté. Toutefois, lorsque le délai de dix ans s'achève après le transfert de propriété prévu au III de l'article 27 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, la restitution est faite à la collectivité qui a bénéficié de ce transfert. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les terrains autres que ceux libres de toute occupation peuvent être cédés aux communes, aux organismes d'habitat social, aux agences ou aux organismes agréés mentionnés au premier alinéa du présent article. ».

9. Il résulte des dispositions précitées qu'à l'échéance d'un délai de dix ans à compter de la date de la cession à titre gratuit les parcelles qui n'ont pas été utilisées conformément à l'objet qui a justifié cette vente reviennent dans le patrimoine de l'Etat.

10. Les requérantes soutiennent que le préfet ne pouvait appliquer, en l'espèce, le régime fixé par les dispositions précitées en réintégrant les parcelles litigieuses au patrimoine de l'Etat. En l'espèce, ces parcelles ont été cédées à titre gratuit par l'Etat à la SEMAG par un acte de vente du 16 mai et du 21 octobre 2006 et cela dans le cadre du régime fixé par les dispositions de l'article L. 89-3 du code du domaine de l'Etat, aujourd'hui repris en substance par les dispositions de l'article L. 5112-4 du code du code général de la propriété des personnes publiques précitées. Si les requérantes soutiennent que l'objet de cette cession n'est pas clairement défini dans cet acte, il ressort toutefois des pièces du dossier, y compris de l'acte de vente conclu par les requérantes le 18 juin 2018, que cet objet est celui de la réhabilitation de l'habitat insalubre. Ainsi, en application des dispositions précitées, les parcelles litigieuses devaient, à défaut d'avoir été utilisées afin de réhabiliter l'habitat insalubre, être réintégrées dans le patrimoine de l'Etat à l'échéance du délai de dix ans à compter de la cession à titre gratuit réalisée en 2006. En effet, les requérantes ne peuvent utilement se prévaloir du protocole de préfiguration de clôture d'une concession d'aménagement de la résorption de l'habitat insalubre entre la SEMAG et la commune de Port-Louis afin de soutenir que cela aurait eu pour effet de prolonger ce délai. Il ressort ainsi des pièces du dossier qu'à l'échéance de ce délai, soit en 2016, les parcelles litigieuses n'avaient pas été utilisées conformément à l'objet fixé. En tout état de cause, à supposer même qu'une cession et l'obtention d'un permis de construire soient de nature à qualifier une utilisation au sens des dispositions précitées, à la date de la décision attaquée, les parcelles ne pouvaient non plus être regardées comme ayant été utilisées afin de réhabiliter l'habitat insalubre dès lors que le projet des requérantes consiste en la création de résidences hôtelières. Par suite, le moyen doit être écarté.

11. En cinquième lieu, aux termes de l'article R. 5112-12 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Lorsque les terrains cédés à des communes, à des organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social, aux agences pour la*

mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques ou à des organismes agréés exerçant les activités mentionnées à l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation n'ont pas été utilisés à l'expiration du délai de dix ans à compter de la date de l'acte de cession, mentionné à l'article L. 5112-4, le préfet met en demeure le cessionnaire, par tout moyen conférant date certaine à sa réception, de procéder sans délai à la réalisation ou à l'achèvement des opérations d'aménagement qui ont justifié la cession. Le préfet invite le cessionnaire à participer à une visite contradictoire des lieux ou à s'y faire représenter. Cette visite donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal. Si le cessionnaire ou son représentant ne participe pas à cette visite ou s'il refuse de signer le procès-verbal, un constat de carence est dressé. Lorsque la mise en demeure mentionnée au premier alinéa est restée infructueuse, le préfet prononce le retour du terrain dans le patrimoine de l'Etat. Toutefois, cette décision peut ne pas inclure une partie du terrain sur laquelle l'aménagement, même partiellement réalisé, peut être utilisé conformément à la réglementation en vigueur. Le préfet notifie cette décision au cessionnaire ou à son représentant. Le montant de l'indemnité prévue à l'article L. 5112-4 est fixé par le directeur régional des finances publiques. Lorsque le délai de dix ans mentionné au premier alinéa expire à compter de la date du transfert de propriété résultant des dispositions du III de l'article 27 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, les formalités prévues au présent article sont accomplies par la collectivité qui a bénéficié de ce transfert. »

12. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. L'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Il appartient au juge administratif d'écarter, le cas échéant de lui-même, un moyen tiré d'un vice de procédure qui, au regard de ce principe, ne lui paraît pas de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée. En statuant ainsi, le juge ne relève pas d'office un moyen qu'il serait tenu de communiquer préalablement aux parties.

13. En l'espèce, les requérantes soutiennent que la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure dès lors que la mise en demeure prévue par les dispositions précitées n'a pas été réalisée. En défense, le préfet de la Guadeloupe se prévaut d'un courrier du 12 septembre 2019 envoyé à la SEMAG. Toutefois, ce courrier ne peut être regardé comme constituant une mise en demeure au sens des dispositions précitées. En effet, ce courrier se contente d'informer les cessionnaires qu'il va engager une procédure afin de mettre en œuvre la clause de rétrocession prévue par les dispositions de l'article L. 5112-4 du code général de la propriété publique. Il n'invite donc pas la SEMAG à procéder sans délai à la réalisation ou à l'achèvement des opérations d'aménagement qui ont justifié la cession. Ainsi, si la décision attaquée est bien entachée d'un vice de procédure, toutefois, ce vice peut être neutralisé. En effet, d'une part la SEMAG, tout comme les requérantes par courrier du 6 novembre 2020, a été informée de la volonté du préfet de rétablir le droit de propriété de l'Etat en application des dispositions de l'article L. 5112-4 du code précité. La SEMAG a par ailleurs pu présenter ses observations, notamment lors de la visite contradictoire réalisée le 7 décembre 2020. Ainsi, les intéressées, et notamment les requérantes qui n'étaient, elles, pas concernées par cette mise en demeure, n'ont pas été privées de garanties. D'autre part, dans les circonstances de l'espèce, ce vice n'a pas exercé d'influence sur le sens de la décision dès lors que cette

mise en demeure a pour objet d'inviter les cessionnaires à réaliser ou à achever les opérations d'aménagement qui ont justifié la cession. Or, en l'espèce, il est constant que la SEMAG avait déjà vendu les parcelles litigieuses aux requérantes, préalablement à la mise en place de la procédure de retour des parcelles dans le patrimoine de l'Etat, et que, si les requérantes estiment que leur acquisition a pour effet de faire regarder les parcelles comme utilisées conformément à l'objet de résorption de l'habitat insalubre, tel que cela a été dit au point 9 cela n'est pas le cas. Par suite, le vice de procédure peut être neutralisé et le moyen doit être écarté.

14. En sixième lieu, les requérantes soutiennent que l'administration a commis une erreur manifeste d'appréciation dès lors que la décision attaquée vise le procès-verbal de visite contradictoire du 5 janvier 2021 qui est lui-même erroné dès lors qu'il se fonde sur une annexe qui ne concerne pas les parcelles litigieuses. Toutefois, à supposer que ce procès-verbal soit entaché d'une erreur matérielle il ressort des pièces du dossier, et tel que cela a été énoncé au point 9, que pour prendre la décision attaquée le préfet s'est fondé à bon droit sur le fait que les parcelles litigieuses, cédées à titre gratuit, à la SEMAG n'avaient pas été utilisées conformément à la politique de résorption de l'habitat insalubre. Il résulte donc de l'instruction que le préfet aurait pris la même décision s'il s'était fondé seulement sur cet élément.

15. En dernier lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier et compte tenu de ce qui a été dit précédemment, que la décision de réintégrer les parcelles litigieuses au domaine privé de l'Etat aurait été prise en lieu et place d'une procédure d'expropriation. Par suite, le moyen tiré de ce que cette décision serait entachée d'un détournement de procédure doit également être écarté.

16. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation doivent être rejetées ainsi que par voie de conséquence celles tenant aux frais d'instance.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme R et Mme F est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Mme R et Mme F et au préfet de la Guadeloupe.

Délibéré après l'audience du 2 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Gouès, président,
Mme Goudenèche, conseillère,
Mme Le Roux, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 mars 2023.

La rapporteure,

Le président,

Signé

Signé

C. GOUDENÈCHE

S. GOUÈS

La greffière,

Signé

L. LUBINO

La République mande et ordonne au préfet de la Guadeloupe, en ce qui le concerne, et 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
L'adjointe à la greffière en chef

Signé

A. CETOL