

CIV.3

JT

COUR DE CASSATION

---

Audience publique du 18 avril 2019

Cassation partielle

M. CHAUVIN, président

Arrêt n° 399 FS-P+B+R+I

Pourvoi n° D 18-11.414

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

---

A U N O M D U P E U P L E F R A N Ç A I S

---

LA COUR DE CASSATION, TROISIÈME CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

Statuant sur le pourvoi formé par Mme D... A..., domiciliée [...] (Allemagne),

contre l'arrêt rendu le 28 septembre 2017 par la cour d'appel d'Aix-en-Provence (4e chambre A), dans le litige l'opposant à la commune de Saint-Tropez, agissant par son maire en exercice, dont le siège est [...],

défenderesse à la cassation ;

La demanderesse invoque, à l'appui de son pourvoi, le moyen unique de cassation annexé au présent arrêt ;

Vu la communication faite au procureur général ;

LA COUR, composée conformément à l'article R. 431-5 du code de l'organisation judiciaire, en l'audience publique du 2 avril 2019, où étaient présents : M. Chauvin, président, Mme Renard, conseiller référendaire rapporteur, M. Maunand, conseiller doyen, MM. Pronier, Nivôse, Mmes Farrenq-Nési, Greff-Bohnert, MM. Jacques, Bech, conseillers, Mmes Guillaudier, Georget, Djikpa, conseillers référendaires, M. Burgaud, avocat général référendaire, Mme Besse, greffier de chambre ;

Sur le rapport de Mme Renard, conseiller référendaire, les observations de la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, avocat de Mme A..., de la SCP Gaschignard, avocat de la commune de Saint-Tropez, l'avis de M. Burgaud, avocat général référendaire, auquel les parties ont répliqué, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Aix-en-Provence, 28 septembre 2017), que M. F... et M. J..., propriétaires d'une parcelle de terre située dans un emplacement réservé par le plan d'occupation des sols, ont mis en demeure la commune de Saint-Tropez (la commune) de l'acquérir en application de la procédure de délaissement alors prévue par l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme ; qu'aucun accord n'étant intervenu sur le prix de cession, un jugement du juge de l'expropriation du 20 septembre 1982 a ordonné le transfert de propriété au profit de la commune et un arrêt du 8 novembre 1983 a fixé le prix d'acquisition ; que, le 22 décembre 2008, le terrain a été revendu et, le 18 octobre 2011, a fait l'objet d'un permis de construire ; que Mme A..., venant aux droits de MM. F... et J..., a assigné la commune en paiement de dommages-intérêts ;

Sur le moyen unique, pris en ses deux premières branches :

Attendu que Mme A... fait grief à l'arrêt de rejeter sa demande sur le fondement du droit de rétrocession, alors, selon le moyen :

1°/ que le vendeur d'un bien immobilier qui a fait l'objet d'une cession amiable précédée d'une déclaration d'utilité publique prise en application de l'article 1042 du code général des impôts bénéficie du droit à rétrocession ; qu'en écartant l'existence d'un droit de rétrocession quand elle constatait l'existence d'une déclaration d'utilité publique prise sur le fondement de l'article 1042 du code général des impôts, la cour d'appel n'a pas tiré les conséquences légales de ses constatations, violant ainsi les articles L. 222-2 et L. 421-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ensemble l'article 1042 du code général des impôts dans sa rédaction applicable à la cause ;

2°/ qu'en toute hypothèse, dans ses conclusions d'appel, Mme A... soutenait qu'une rétrocession partielle, reconnue judiciairement, était intervenue en 1993, ce qui privait la commune de Saint-Tropez de la possibilité de contester l'existence d'un droit de rétrocession ; qu'en s'abstenant de répondre à ce moyen, pourtant opérant, la cour d'appel a violé les dispositions de l'article 455 du code de procédure civile ;

Mais attendu qu'en vertu de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la cause, le propriétaire d'un fonds grevé d'un emplacement réservé dispose du droit de délaissement qui consiste à enjoindre à la collectivité publique d'acquérir le bien faisant l'objet de la réserve ;

Attendu que l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, alors applicable, permet à l'exproprié de demander la rétrocession du bien si celui-ci n'a pas reçu dans les cinq ans la destination prévue par l'acte déclaratif d'utilité publique ;

Attendu qu'il est jugé que l'exercice du droit de délaissement, constituant une réquisition d'achat à l'initiative du propriétaire du bien, ne permet pas au cédant de solliciter la rétrocession de ce bien sur le fondement de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, même lorsque le juge de l'expropriation a donné acte aux parties de leur accord sur la fixation du prix et ordonné le transfert de propriété au profit de la collectivité publique (3e Civ., 26 mars 2014, pourvoi n° 13-13.670, Bull. 2014, III, n° 44) ;

Attendu que, en matière d'expropriation, si le droit de rétrocession est applicable en cas de cession amiable postérieure à une déclaration d'utilité publique, il ne l'est pas en cas de cession antérieure à celle-ci lorsque les cédants n'ont pas

demandé au juge de l'expropriation de leur en donner acte en application des dispositions de l'article L. 12-2, devenu L. 222-2, du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, une telle cession ne pouvant avoir les mêmes effets qu'une ordonnance d'expropriation (3e Civ., 24 septembre 2008, pourvoi n° 07-13.972, Bull. 2008, III, n° 138) ;

Que, toutefois, le droit de rétrocession est également applicable en cas de cession amiable précédée d'une déclaration d'utilité publique prise en application de l'article 1042 du code général des impôts, dans sa rédaction antérieure à celle issue de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 (3e Civ., 17 juin 2009, pourvoi n° 07-21.589, Bull. 2009, III, n° 146) ;

Attendu qu'ayant, par motifs propres et adoptés, relevé que les décisions ayant ordonné le transfert de propriété au profit de la commune et fixé le prix d'acquisition ne faisaient pas état d'une déclaration d'utilité publique et retenu qu'il n'était pas établi qu'un arrêté d'utilité publique de l'acquisition ait été pris par l'autorité administrative, la cour d'appel, qui n'était pas tenue de répondre à des conclusions que ses constatations rendaient inopérantes, a exactement retenu, abstraction faite d'un motif erroné mais surabondant relatif aux effets de la déclaration d'utilité publique prise en application de l'article 1042 précité, que Mme A... ne pouvait pas prétendre à la rétrocession du terrain, ni à une indemnité compensatrice, sur le fondement de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, alors applicable ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Mais sur le moyen unique, pris en sa troisième branche, qui est recevable comme étant de pur droit :

Vu l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Attendu, selon ce texte, que toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens ;

Attendu que Mme A... est fondée à se prévaloir du droit garanti par ce texte, dès lors que la parcelle ayant fait l'objet du droit de délaissement constitue un bien protégé au sens de celui-ci ;

Que la mesure contestée, en ce qu'elle prive de toute indemnisation consécutive à l'absence de droit de rétrocession le propriétaire ayant exercé son droit de délaissement sur le bien mis en emplacement réservé et donc inconstructible, puis revendu après avoir été déclaré constructible, constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit ;

Que cette ingérence a une base claire et accessible en droit interne dès lors qu'elle est fondée sur les textes et la jurisprudence précités ;

Qu'elle est justifiée par le but légitime visant à permettre à la personne publique de disposer, sans contrainte de délai, dans l'intérêt général, d'un bien dont son propriétaire a exigé qu'elle l'acquière ;

Que, cependant, il convient de s'assurer, concrètement, qu'une telle ingérence ménage un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux et, en particulier, qu'elle est proportionnée au but légitime poursuivi ;

Qu'à cet égard, il y a lieu de relever qu'un auteur de Mme A... avait, sur le fondement du droit de délaissement et moyennant un prix de 800 000 francs (121 959,21 euros), cédé à la commune son bien, qui faisait alors l'objet d'une réserve destinée à l'implantation d'espaces verts, et que la commune, sans maintenir l'affectation du bien à la mission d'intérêt général ayant justifié sa mise en réserve, a modifié les règles d'urbanisme avant de revendre le terrain, qu'elle a rendu constructible, à une personne privée, moyennant un prix de 5 320 000 euros ;

Qu'il en résulte que, en dépit du délai de plus de vingt-cinq années séparant les deux actes, la mesure contestée porte une atteinte excessive au droit au respect des biens de Mme A... au regard du but légitime poursuivi ;

Que, dès lors, en rejetant la demande en paiement de dommages-intérêts formée par Mme A..., la cour d'appel a violé le texte susvisé ;

PAR CES MOTIFS :

CASSE ET ANNULE, sauf en ce qu'il confirme le jugement ayant déclaré recevable l'action de Mme A... en qualité d'ayant droit des propriétaires originaires de la parcelle délaissée, l'arrêt rendu le 28 septembre 2017, entre les parties, par la cour d'appel d'Aix-en-Provence ; remet, en conséquence, sauf sur ce point, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Lyon ;

Condamne la commune de Saint-Tropez aux dépens ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, rejette la demande de la commune de Saint-Tropez et la condamne à payer à Mme A... la somme de 3 000 euros ;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite de l'arrêt partiellement cassé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, troisième chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du dix-huit avril deux mille dix-neuf.

MOYEN ANNEXE au présent arrêt

Moyen produit par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, avocat aux Conseils, pour Mme A...

IL EST FAIT GRIEF à l'arrêt confirmatif attaqué d'AVOIR rejeté les demandes de Mme A... ;

AUX MOTIFS PROPRES QU'il résulte du premier alinéa de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation, devenu l'article L. 421-1 dans la nouvelle rédaction issue de l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014, que 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, à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique ; que le droit de rétrocession ainsi prévu par ce texte permet aux anciens propriétaires ou à leurs ayants-droit à titre universel de revendiquer devant le tribunal de grande instance la propriété de l'immeuble exproprié lorsque celui-ci n'a pas reçu ou cessé de recevoir la destination prévue par l'acte déclaratif d'utilité publique pris en application des articles L. 11-1 à L. 11-7 et R. 11-1 à R. 11-18 du code de l'expropriation, pris après enquête et détermination contradictoire des parcelles à exproprier et de leurs propriétaires et autres titulaires de droits ; que la jurisprudence a admis que le droit de rétrocession s'applique en cas de cession amiable consentie par le propriétaire avant que n'intervienne l'ordonnance d'expropriation, après déclaration d'utilité publique, et que l'ancien propriétaire est également fondé à obtenir l'indemnisation du préjudice lié à l'impossibilité, du fait de la cession à un tiers, d'obtenir la rétrocession de l'immeuble exproprié, correspondant à la valeur du bien, appréciée à la date à laquelle le droit de rétrocession est judiciairement reconnu et la rétrocession déclarée impossible, de laquelle doit être déduite l'indemnité d'expropriation perçue, augmentée des intérêts au taux légal appliqués, année par année, à ladite indemnité ; qu'il est de principe que l'exercice du droit de délaissement d'un terrain inscrit en emplacement réservé ne permet pas au cédant de solliciter la rétrocession du terrain sur le fondement de L. 12-6 du code de l'expropriation et a fortiori l'indemnisation du préjudice lié à l'impossibilité, en cas de cession à un tiers, d'obtenir cette rétrocession, puisque la procédure de délaissement, hors toute déclaration d'utilité publique en vue de l'expropriation au profit d'une collectivité publique, n'est que la mise en oeuvre d'une réquisition d'achat à l'initiative du propriétaire du terrain réservé par un plan d'urbanisme ; le premier juge a d'ailleurs rappelé la décision n° 2013-325 QPC du 21 juin 2013 par laquelle le Conseil constitutionnel a considéré que l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 16 de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, est conforme à la Constitution, en dépit du fait qu'il ne prévoit pas un droit de rétrocession analogue à celui qui existe en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ; qu'en l'occurrence, c'est bien dans le cadre de l'exercice du droit de délaissement découlant des articles L. 123-9 et R. 123-32 du code de l'urbanisme, que MM. F... et J... ont, par lettre

recommandée avec demande d'avis de réception du 17 janvier 1980, mis la commune de Saint-Tropez en demeure d'acquérir la parcelle [...] comprise dans la réserve n° 34 au plan d'occupation des sols en vue de la création d'un espace vert et que le juge de l'expropriation du département du Var a été saisi, le 10 mars 1982, par la commune de Saint-Tropez en vue de la fixation du prix du terrain comme en matière d'expropriation, ainsi qu'il est dit à l'article L. 122-9 ; que le jugement rendu le 20 septembre 1982 par le juge de l'expropriation, le jugement rectificatif du 24 janvier 1983 et l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 8 novembre 1983 sont suffisamment explicites relativement au cadre juridique de la saisine de la juridiction de l'expropriation aux fins de transfert de la propriété du terrain et de fixation du prix d'acquisition, en dépit du visa, inapproprié, dans le jugement du 20 septembre 1982 de la « procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles et portions d'immeubles et droits réels immobiliers reconnus nécessaires à la réalisation d'espaces vert sur le territoire de la commune de Saint-Tropez » ; que Mme A... persiste à soutenir qu'elle remplit les conditions d'exercice du droit de rétrocession de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation dans la mesure où les décisions de justice prononçant le transfert de propriété et fixant le prix ont été publiées gratuitement par la commune de Saint-Tropez auprès de la conservation des hypothèques avec la mention « UP », c'est-à-dire « utilité publique », dans le cadre des dispositions de l'ancien article 1042 du code général des impôts, ce dont il résulte, selon elle, que la commune a nécessairement et obligatoirement (sic) bénéficié d'une déclaration d'utilité publique de son acquisition par le préfet du Var ; qu'il est constant que, saisis tant par la commune que par le conseil de Mme A..., les services de la préfecture du Var ont indiqué n'avoir trouvé aucune trace d'une demande d'utilité publique relativement à l'opération considérée ; que pour autant, l'article 1042 du code général des impôts, dans sa version en vigueur du janvier 1979 au 1er janvier 1983, énonce que « sous réserve des dispositions de l'article 257-7°, les acquisitions faites à l'amiable et à titre onéreux par les départements, communes ou syndicats de communes et par les établissements publics, départementaux ou communaux, ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor lorsqu'elles sont destinées à l'enseignement public, à l'assistance ou à l'hygiène sociales, ainsi qu'aux travaux d'urbanisme et de construction, et qu'un arrêté préfectoral a déclaré, en cas d'urgence, l'utilité publique de ces acquisitions sans qu'il soit besoin de procéder aux formalités d'enquête » ; que ce texte a pour seul objet de permettre aux collectivités et établissements intéressés d'obtenir rapidement, en cas d'urgence, la déclaration d'utilité publique de leurs acquisitions et de bénéficier ainsi des immunités fiscales, notamment l'exemption des droits de mutation, sans être obligés de faire l'avance de l'impôt et d'en demander ensuite la restitution, l'utilité publique de ces acquisitions étant, par analogie avec les règles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, déclarée par un arrêté préfectoral ; qu'il est de principe que la déclaration d'utilité publique prise en vertu de l'ancien article 1042 du code général des impôts, qui a pour seule finalité de permettre à la collectivité intéressée d'être exonérée des droits prévus par ce texte, ne peut être assimilée à la déclaration d'utilité publique préalable à une expropriation pour cause d'utilité publique, ce dont il se déduit qu'en l'espèce, l'acquisition par la commune de Saint-Tropez de la parcelle [...], même si elle a été exonérée de droits de mutation en application de l'article 1042 du code général des impôts alors applicable, ne procède pas d'une déclaration d'utilité publique prise en application des articles L. 11-1 à L. 11-7 et R. 11-1 à R. 11-18 du code de l'expropriation ; que par ces motifs et ceux non contraires du premier juge, qui a considéré à bon droit que Mme A... ne disposait pas du droit de rétrocession prévu par l'article L. 12-6 du code de l'expropriation, le jugement entrepris doit être confirmé dans toutes ses dispositions ;

ET AUX MOTIFS ADOPTES QUE sur la demande de rétrocession en équivalent, ce droit appartient aux propriétaires privés de parcelles dont ils ont été expropriés pour cause d'utilité publique ; qu'il peut être exercé pendant les trente ans suivant le transfert de propriété au profit de la collectivité publique si le bien cédé n'a pas reçu dans les cinq ans la destination prévue ou n'est plus affecté par cette collectivité à l'usage public auquel il était destiné lors de l'expropriation ; qu'il est prévu par l'article L. 12-6 du code de l'expropriation ; qu'il est constant que les consorts J... F... ont fait usage de leur droit de délaissement à l'égard de la collectivité publique qui n'avait pas pris position depuis plusieurs années sur l'emplacement réservé posé sur cette parcelle ; que ce droit est prévu par l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme qui prévoit la possibilité pour le propriétaire d'un emplacement réservé de mettre en demeure la commune d'acquérir le bien ou de renoncer à la réserve ; que le Conseil constitutionnel a indiqué dans une décision du 21 juin 2013 rendu sur question prioritaire de constitutionnalité concernant l'absence de rétrocession prévue dans ce cas, que ce texte ne portait pas atteinte au droit de propriété constitutionnellement reconnu car l'exercice du droit de délaissement ne constituait pas une privation forcée de la propriété de l'immeuble concerné ; que le fait que le juge de l'expropriation soit intervenu ne suffit pas à qualifier la cession d'expropriation ; qu'en effet, il a été saisi conformément au texte de l'article L. 123-9 du code de l'expropriation non pour contrôler la validité de l'expropriation mais seulement pour fixer la valeur de la parcelle à céder en présence d'un litige entre les parties sur ce point ; que le jugement du juge de l'expropriation du

20 septembre 1982 et l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 8 novembre 1985 ne font pas état d'une déclaration d'utilité publique de la commune ; que les mentions apposées par le Conservateur des hypothèques de Draguignan sur la publication des décisions de justice valant vente d'une publication gratis, c'est à dire sans paiement de droits de la part de la commune, et des initiales « UP » désignant l'utilité publique de l'opération, ne suffisent pas à établir que la cession intervenue en 1983 est placée sous le régime de l'expropriation ; qu'en effet, il n'est pas établi qu'un arrêté d'utilité publique de l'acquisition a été pris par l'autorité administrative compétente ; qu'en outre, ces mentions ne concernent pas le régime juridique de la vente mais uniquement son régime fiscal ; qu'il est en effet constant qu'à cette époque, des déclarations d'utilité publique fiscales étaient prononcées par le préfet afin que les collectivités publiques soient dispensées des droits d'enregistrement sans que cette déclaration intervienne dans le cadre de la procédure prévue pour l'expropriation et dans le cadre d'une telle opération d'achat forcé du bien immobilier ; qu'il convient, en conséquence, de rejeter la demande de Mme A... ;

1°) ALORS QUE le vendeur d'un bien immobilier qui a fait l'objet d'une cession amiable précédée d'une déclaration d'utilité publique prise en application de l'article 1042 du code général des impôts bénéficie du droit à rétrocession ; qu'en écartant l'existence d'un droit de rétrocession quand elle constatait l'existence d'une déclaration d'utilité publique prise sur le fondement de l'article 1042 du code général des impôts, la cour d'appel n'a pas tiré les conséquences légales de ses constatations, violant ainsi les articles L. 222-2 et L. 421-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ensemble l'article 1042 du code général des impôts dans sa rédaction applicable à la cause ;

2°) ALORS QU'en toute hypothèse, dans ses conclusions d'appel, Mme A... soutenait qu'une rétrocession partielle, reconnue judiciairement, était intervenue en 1993, ce qui privait la commune de Saint-Tropez de la possibilité de contester l'existence d'un droit de rétrocession ; qu'en s'abstenant de répondre à ce moyen, pourtant opérant, la cour d'appel a violé les dispositions de l'article 455 du code de procédure civile ;

3°) ALORS QU'en toute hypothèse, les Etats membres à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sont tenus d'assurer un juste équilibre entre la nécessaire protection du droit de propriété et toute considération d'intérêt général dont ils poursuivent la réalisation ; qu'en l'espèce, à supposer même que l'existence d'une déclaration d'utilité publique fiscale ne permette pas l'application du régime de l'expropriation, il reste qu'en écartant l'application du droit de rétrocession cependant qu'il résultait de ses constatations que l'auteur de Mme A... avait cédé à la commune, sur le fondement du droit de délaissement et pour un prix modique, son bien qui était inconstructible et faisait l'objet d'une réserve tendant à y implanter un espace vert et que la commune avait modifié ses règles d'urbanisme pour revendre le terrain, devenu constructible, à une personne privée, réalisant une plus-value de plus de 5 millions d'euros, la cour d'appel a violé l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.