

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

Le droit de propriété, que le déclarant de 1789 avait qualifié d'inviolable et sacré, est parfois bien peu de choses. Mme A... possède à Nice, sur la promenade des Anglais, une villa. En raison, semble-t-il, de contentieux successifs engagés par les héritiers de son époux décédé pour lui contester cette propriété, la villa a cessé d'être occupée et d'être entretenue. La commune de Nice a adressé à Mme A... plusieurs mises en demeure de remettre en état les façades de son bâtiment, puis a obtenu une ordonnance du président du tribunal de grande instance l'autorisant à effectuer le ravalement de ces façades aux frais de l'intéressée. La commune n'a toutefois pas mis cette ordonnance à exécution, Mme A... ayant dans l'intervalle obtenu un permis de construire l'autorisant à démolir partiellement la villa pour la reconstruire et l'agrandir. Les travaux n'ont pas été entrepris, ce qui a conduit la commune à proposer à Mme A... d'acquérir son bien, qu'elle regardait comme « une verrue en front de mer ». Mme A... n'a toutefois pas souhaité le vendre et a indiqué avoir décidé d'entreprendre les travaux d'entretien et de restauration de son bâtiment.

En parallèle, et certainement sans arrière-pensées, la commune de Nice a entrepris le projet de disposer, dans le même secteur, de salles susceptibles d'accueillir des services publics et des associations. Par délibération du 29 mars 2012, son conseil municipal a ainsi approuvé le projet de création d'un équipement public à vocation municipale regroupant des salles de services publics et des lieux associatifs. Comble de l'infortune pour Mme A..., il se trouve que ce projet était précisément situé sur l'emprise de sa villa. Après enquête publique, le préfet des Alpes-Maritimes a déclaré le projet d'utilité publique et donc prononcé la cessibilité de la parcelle appartenant à Mme A..., par un arrêté du 17 octobre 2013.

A la demande de cette dernière, cet arrêté a été annulé par le tribunal administratif de Nice, non pas au motif que l'opération n'était pas d'utilité publique, faute, par exemple, de nécessité de recourir à l'expropriation, mais en raison d'une irrégularité entachant la délibération du conseil municipal approuvant le projet. Saisie en appel, la cour de Marseille a confirmé cette annulation en lui substituant un autre motif de procédure, tiré d'une méconnaissance de l'article R. 11-22 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

C'est contre cet arrêt du 28 novembre 2016 que la commune de Nice se pourvoit régulièrement en cassation. Et l'unique moyen de fond qu'elle soulève nous paraît fondé.

Rappelons que l'article R. 11-19 du code de l'expropriation, alors en vigueur¹, imposait à l'expropriant, en vue de l'enquête parcellaire, d'adresser au préfet, notamment (c'est le 2°), la

¹ Ses dispositions sont reprises aujourd'hui à l'article R. 131-3 du code.

liste des propriétaires établie à l'aide d'extraits des documents cadastraux ou à l'aide des renseignements délivrés par le conservateur des hypothèques au vu du fichier immobilier, ou encore par tous moyens.

L'article R. 11-22² prévoyait quant à lui que l'expropriant doit notifier le dépôt du dossier d'enquête parcellaire à la mairie aux propriétaires des immeubles qui figurent sur la liste mentionnée au 2° de l'article R. 11-19, lorsque leur domicile est connu d'après les renseignements recueillis par l'expropriant ; il précisait qu'en cas de domicile inconnu, la notification est faite au maire, qui la fait afficher, et le cas échéant aux locataires et preneurs à bail rural.

Par une décision M. B... et autres du 13 février 2013 (n° 343164, T. p. 640), vous avez jugé que l'expropriant n'est pas tenu de procéder à de nouvelles recherches lorsque la notification faite au domicile déterminé conformément à l'article R. 11-19 revient avec la mention « non réclamé » ou avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée ». En effet, vous avez estimé que, dans le premier cas (celui du retour avec la mention « non réclamé »), la notification est réputée avoir été régulièrement faite et que, dans le second (celui du retour avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée »), l'affichage en mairie se substitue régulièrement à la formalité de notification individuelle.

Précédemment, vous aviez déjà jugé que l'article R. 11-22 n'est pas méconnu dans le cas où il est procédé à l'affichage en mairie des notifications non parvenues à leur destinataire ou dont le domicile était inconnu (v. 23 septembre 1988, Consorts Alexis, n° 63538, inédite au Recueil).

Il en résulte que votre jurisprudence est assez souple quant à l'obligation résultant de l'article R. 11-22. Vous estimez, en somme, que dès lors que les notifications sont faites sur la base des informations recueillies par l'expropriant pour l'établissement de la liste des propriétaires, soit elles sont effectivement adressées au propriétaire et sont régulières, soit l'adresse doit être regardée comme inconnue (qu'elle l'ait été *ab initio* ou que l'envoi de la notification vienne en quelque sorte le révéler). Dans ce second cas, l'affichage en mairie se substitue alors régulièrement à la formalité de notification individuelle. Vous réservez tout de même le respect de l'article R. 11-19 dans la détermination de l'adresse.

En l'espèce, la cour a relevé que le préfet avait adressé la notification à l'adresse de Mme A... qui figurait sur le tableau parcellaire, mais que l'avis de réception du courrier recommandé n'était jamais revenu à l'expéditeur. Elle a jugé que, alors même que la notification avait été faite au maire de Nice et affichée en mairie, cet affichage n'avait pas pu se substituer régulièrement à la notification individuelle, car l'adresse de Mme A... ne pouvait, en l'absence de recherches complémentaires du maire et du préfet, être regardée comme inconnue au sens de l'article R. 11-22.

Cette solution nous paraît incompatible avec votre jurisprudence. Car, nous vous le disions, celle-ci est en ce sens que, lorsque la notification est faite à l'adresse régulièrement déterminée par l'expropriant et que cette adresse ne permet cependant pas d'atteindre le propriétaire, l'adresse doit alors être regardée comme inconnue, sans qu'il soit besoin d'effectuer de nouvelles recherches. De ce point de vue, l'hypothèse dans laquelle l'accusé de réception ne revient pas du tout ne nous paraît pas réellement différente de celle dans laquelle il revient avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée ».

² Dont les dispositions sont reprises à l'article R. 131-6.

Précisons qu'en l'espèce, il n'était soutenu ni que l'adresse de Mme A... n'avait pas été déterminée correctement, ni que le préfet avait envoyé la notification à une adresse erronée par rapport à celle déterminée par l'expropriant. Dans ces conditions, c'est, selon nous, au prix d'une erreur de droit que la cour a estimé, par les motifs que nous vous exposons, que l'adresse de Mme A... ne pouvait être regardée comme inconnue et donc que l'affichage en mairie ne s'était pas régulièrement substitué à la notification.

Si vous nous suivez, vous annulerez l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille. Mme A... vous demande de régler l'affaire au fond, et nous avons hésité à vous le proposer – ne serait-ce que pour vous présenter la conception originale que le ministre de l'intérieur a du bilan de l'utilité publique, dans lequel il compare les avantages et les inconvénients du projet pour la seule autorité expropriante, ce qui le conduit à expliquer que le bilan est positif dès lors que l'expropriation est moins coûteuse que la construction d'un nouveau bâtiment³.

Toutefois, les juges du fond ne s'étant jamais prononcés que sur deux moyens de procédure, il nous semble de meilleure administration de la justice que vous renvoyiez l'affaire devant la cour de Marseille.

Précisons, enfin, que si vous ne nous suiviez pas pour prononcer la cassation de l'arrêt, vous devriez selon nous écarter les autres moyens de pourvoi⁴ – sans avoir à examiner ceux qui sont présentés dans les écritures du ministre qui, n'ayant pas fait de pourvoi, est observateur.

Mais par les motifs qui précèdent nous concluons à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire devant la cour administrative d'appel de Marseille, au rejet des conclusions présentées en défense au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et, dans les circonstances de l'espèce, au rejet des conclusions présentées au même titre en demande.

³ Rappelons que vous jugez qu'il appartient au juge, lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente (19 octobre 2012, Commune de Levallois-Perret, n° 343070, T. pp. 800-801).

⁴ La commune de Nice présente trois moyens de régularité, qui visent la façon dont la cour a traité les écritures en défense de Mme A.... Contrairement à ce que soutient le pourvoi, le mémoire en défense de l'intéressée, sur l'appel du ministre, est bien arrivé, comme celui présenté sur son propre appel, après la clôture de l'instruction, car celle-ci n'avait pas été rouverte. En effet, selon votre jurisprudence constante (4 mars 2009, Elections cantonales de Belle-Ile-en-Mer, n°s 317473, 317735, T. p. 896 ; 7 décembre 2011, Département de la Haute-Garonne, n° 330751, T. p. 1084 ; 23 juin 2014, Société Deny All, n° 352504, Rec. p. 173), c'est le fait d'ordonner ou de décider la communication d'un mémoire après la clôture de l'instruction qui provoque sa réouverture, non le fait qu'un mémoire soit reçu après cette date. En l'espèce, à supposer que la communication du mémoire d'appel soit effectivement parvenue à Mme A... après la clôture de l'instruction, cela faisait, le cas échéant, obligation à la cour de rouvrir l'instruction pour permettre à Mme A... de défendre, mais cela n'avait pas pour effet immédiat de provoquer cette réouverture, qui ne peut émaner que de la juridiction. Ce mémoire ayant été présenté après la clôture de l'instruction, la cour n'a pas commis d'irrégularité en ne le communiquant pas à la commune. Par ailleurs, en procédant directement à une substitution de motif, sans censurer préalablement le motif retenu par le tribunal administratif, la cour n'a pas soulevé un moyen d'office, et n'a pas méconnu son office de juge d'appel. La circonstance que Mme A... n'avait pas régulièrement produit de mémoire en défense n'y change rien ; car le seul appel suffit à saisir le juge, par l'effet dévolutif, des moyens invoqués en première instance, alors même qu'ils n'auraient pas été expressément repris (v. 8 février 2002, T..., n° 209819, T. p. 898).