

N° 395328

**Communauté urbaine de
Dunkerque**

7ème et 2ème chambres réunies

Audience du 27 mars 2017

Lecture du 19 avril 2017

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

A quelles conditions une action en justice interrompt-elle la prescription ? Votre jurisprudence y a déjà très clairement répondu en ce qui concerne les recours en référé. Elle est à la fois plus rare et plus ambiguë en ce qui concerne les actions au fond. La présente affaire vous permettra de clarifier ce point.

Elle concerne, comme une bonne partie de vos décisions relatives à des questions de prescription, la mise en œuvre de la garantie décennale des constructeurs.

Peu après avoir réceptionné le 16 octobre 2000 les travaux de réhabilitation d'un bâtiment situé dans une ZAC qu'elle avait commandés un an auparavant et l'avoir donné à bail, la cté urbaine de Dunkerque a constaté l'apparition de désordres.

Le litige a d'abord opposé la cté urbaine à son locataire, qui l'a assignée en mars 2002 devant le TGI pour obtenir une expertise. Le rapport a finalement été remis en 2006. En septembre 2007, la société locataire a assigné au fond la communauté urbaine devant le TGI aux fins d'obtenir réparation de son préjudice (près de 50 000 euros). C'est alors que, le 31 décembre 2007, la cté urbaine a assigné à son tour les constructeurs devant la même juridiction aux fins d'une part d'obtenir leur garantie solidaire des sommes qu'elle pourrait être condamnée à payer à son locataire, d'autre part d'obtenir leur condamnation, également solidaire, au paiement des travaux de reprise des désordres (un peu plus de 130 000 euros).

Le différend entre la cté urbaine et son locataire s'est terminé par une transaction pour un montant de 40 000 euros. Les conclusions dirigées contre les constructeurs ont quant à elles finalement été rejetées comme portées devant une juridiction incompétente par un arrêt du 8 juin 2010 de la Cour d'appel de Douai.

Le 5 octobre 2010, la cté urbaine a saisi de ces conclusions le TA de Lille qui les a rejetées, comme irrecevables en tant qu'elles étaient dirigées contre certaines parties, comme non fondées du fait de l'expiration du délai de la garantie décennale pour le reste. Saisie par la cté urbaine, la CAA de Douai a, par un arrêt du 15 octobre 2015, d'abord censuré le jugement en tant qu'il avait estimé certaines conclusions irrecevables, puis rejeté l'ensemble des demandes de la cté urbaine pour le même motif tiré de l'expiration du délai de garantie décennal.

Elle a jugé d'une part que les actions au fond dirigées par la cté urbaine contre les constructeurs présentées successivement le 31 décembre 2007 au TGI et le 5 octobre 2010 au TA n'avaient pas interrompu le délai de la garantie décennale, qui avait commencé à courir le 16 octobre 2010, faute pour la communauté urbaine de préciser le fondement juridique de son action, d'autre part que les demandes d'extension des opérations d'expertise qu'elle avait formées en 2003 et 2005 n'avaient pas davantage eu d'effet interruptif à l'égard des constructeurs car elles concernaient d'autres parties.

Vous écarterez sans difficultés le premier moyen qui reproche à la cour d'avoir jugé que les requêtes au fond présentées au TGI ne précisait pas le fondement de la responsabilité engagée. Ces requêtes ne font aucune référence explicite à la garantie décennale des constructeurs ni aux dispositions qui la prévoient ni même aux conditions légales de sa mise en oeuvre. Certes, les juridictions disposent, dans l'exercice de leur pouvoir souverain d'interprétation des écritures qui leur sont soumises, d'une marge d'appréciation qu'elles peuvent utiliser pour déterminer le fondement de la responsabilité mise en cause devant elles. Votre décision *Cne de Saint-Germain-sur-Morin*, du 28 décembre 2001 (n° 226109), dont la communauté urbaine se prévaut, en est une illustration en matière de responsabilité décennale, que vous avez estimée implicitement invoquée. Mais, précisément, il s'agit d'un pouvoir d'appréciation souverain et la cour, qui a par ailleurs suffisamment motivé son arrêt, n'a pas excédé sa marge d'appréciation en estimant que la cté urbaine n'avait pas précisé le fondement juridique de ses actions.

Plus intéressant est le moyen tiré de ce qu'en subordonnant l'effet interruptif du délai de garantie décennale à la condition que les actions en justice indiquent leur fondement juridique, la cour a commis une erreur de droit.

Précisons avant d'étudier cette question que si elle se pose dans ce litige pour l'application de l'article 2244 du code civil dans sa rédaction antérieure à loi de 2008, l'instance ayant été introduite le 31 décembre 2007 devant le TGI, la réponse que vous y apporterez sera valable pour l'application des dispositions identiques¹ actuellement en vigueur de l'article 2241 du code civil. Aux termes de ces dispositions, dont vous faisiez et continuerez probablement à faire une application directe (Sect, avis, 22 juillet 1992, *Commune de Marcilly-sur-Eure*, n° 136332, p. 305), "*Une citation en justice, même en référé (...) interrompent la prescription ainsi que les délais pour agir*".

Vous avez très clairement, en censurant pour erreur de droit une cour qui avait posé une telle condition, jugé qu'une action en référé interrompait le court de la prescription sans qu'il soit nécessaire qu'elle précise le fondement juridique de la responsabilité recherchée (2 août 2011, *Région Centre*, n° 330982, aux T). Plusieurs de vos décisions, toujours rendues à propos d'actions en référé expertise, précisent même "qu'une citation n'interrompt la prescription qu'à la double condition d'émaner de celui qui a qualité pour exercer le droit menacé par la prescription et de viser celui-là même qui en bénéficierait" (7 octobre 2009, *Société « Atelier des maîtres d'œuvre ATMO » et Compagnie les souscripteurs du Lloyd's de Londres*, n° 308163, T. p. 837, ; 12 mars 2014, *Société ACE insurance*, n° 364429, aux Tables).

¹ Vous vous êtes expressément fondés sur cette identité pour les substituer en cassation dans les motifs d'un arrêt qui s'était mépris sur leur champ d'application temporel : 5 octobre 2015, *Sté Bureau Véritas et M. M...*, n° 383814.

La raison pour laquelle une telle exigence ne saurait être imposée à une action en référé expertise est qu'elle a précisément pour objet de déterminer les causes des désordres et leurs auteurs et, par conséquent, les responsabilités susceptibles d'être mises en jeu.

S'agissant comme en l'espèce d'une action au fond, cet obstacle n'existe plus. La personne qui engage devant une juridiction la responsabilité des personnes qu'elle estime être ses débitrices doit pouvoir indiquer le ou les fondements de son action. Ce que vous avez jugé pour les actions en référé ne s'impose donc pas pour les actions au fond.

Votre jurisprudence à leur sujet est à la fois beaucoup moins nombreuse et plus ambiguë. La plus explicite de vos décisions est une décision inédite du 29 novembre 2000, *OPALE de Grenoble* (n° 192131), par laquelle vous avez dénié tout effet interruptif à une demande "qui ne contenait pas d'indications sur la consistance des désordres allégués ni de précisions sur le fondement de l'action engagée".

L'absence d'indication des désordres dont la réparation est demandée faisant, comme nous allons le voir, par elle-même obstacle à ce que la demande interrompe la prescription, il est difficile de donner une portée de principe à la deuxième partie de l'affirmation, surabondante.

L'état actuel de votre jurisprudence ne commande donc pas la réponse à la question qui vous est posée. C'est donc plutôt dans le régime juridique général de la cause interruptive de prescription que constitue l'action en justice et dans son esprit que nous allons devoir la chercher.

La lettre du texte, tout d'abord, ne pose aucune condition relative au contenu de la citation en justice. Vous exigez toutefois, ainsi que cela ressort des décisions que nous avons citées relatives au référé expertise, que le recours désigne les personnes dont la responsabilité est recherchée et précise les désordres dont la réparation est demandée. La jurisprudence judiciaire subordonne également à ces indications l'effet interruptif de toute citation en justice (en ce qui concerne l'identification des personnes responsables : 3^{ème} Civ. 23 janvier 1991, n° 89-15.527, Bull. III n° 29 ; 3^{ème} Civ. 23 février 2000, n° 98-18.340; et des désordres : 3^{ème} Civ. 20 octobre 1993, n° 92-12.325, Bull. III, n° 123 ; 3^{ème} Civ. 11 janvier 1995, n° 92-21.668 et 93-10.561, Bull. n° 12, ce qui interdit le système de « l'assignation-balai » : 3^{ème} Civ. 20 mai 1998, n° 95-20.870, Bull. n° 104).

Ces exigences se comprennent parfaitement puisqu'une action ne peut interrompre la prescription qu'à l'égard du débiteur concerné et pour les droits sur lesquels elle porte. En d'autres termes, ces précisions sont indispensables pour déterminer la portée interruptive de la citation en justice.

En revanche, et c'est une première raison qui nous fait douter de la pertinence de la solution de la cour, l'indication du fondement juridique de la responsabilité n'est pas nécessaire pour déterminer la portée de l'interruption. Si elle l'était, elle devrait d'ailleurs l'être également lorsque l'interruption résulte d'une action en référé.

La deuxième raison est que cette exigence introduirait un élément de rigueur qui ne correspond ni à l'esprit ni à la fonction de la prescription extinctive et de ses causes interruptives.

Selon la définition qu'en donne l'article 2219 du code civil, « *La prescription extinctive est un mode d'extinction d'un droit résultant de l'inaction de son titulaire pendant un certain laps de temps.* » La prescription tient ainsi à l'abstention du titulaire du droit à exercer son droit pendant

une durée déterminée. Quelle que soit sa finalité, qui semble avoir évolué d'une sanction de la négligence du créancier à une conception plus objective de la sécurité juridique², elle n'a jamais eu pour objet d'assurer l'exercice régulier de ce droit.

C'est pourquoi la jurisprudence, qu'elle soit administrative ou judiciaire, confère un caractère interruptif à toute action en justice portant sur le droit, indépendamment de sa régularité ou de sa recevabilité. Pour nous en tenir à votre jurisprudence, vous jugez qu'une citation au fond interrompt la prescription alors même qu'elle est portée devant une juridiction incompétente (12 mai 1965, *Consorts Michel*, n° 62483, p. 275 ; Section 21 février 1969, *Sieur Anibali*, p. 114)³ ou qu'elle est déclarée irrecevable (7 juillet 1982, *OPHLM de Béziers*, n° 18500, T. p. 675). Les demandes incidentes, reconventionnelles ou en intervention, voire même une simple association à une demande (*Région Centre*, précitée) y compris lorsqu'elles sont présentées devant un juge incompétent, ont le même effet (1^{er} juillet 2005, *Commune de Saint-Denis-en-Val et Compagnie Groupama Loire Bourgogne*, T. p. 971). Les seules conditions que pose la jurisprudence pour que cette action ait un effet interruptif portent sur ce qui est nécessaire à la détermination des personnes et des désordres qui sont susceptibles de bénéficier de la prescription, c'est-à-dire à l'identification du droit exercé.

Le fondement juridique de l'action n'est pas un élément constitutif du droit. Il ressortit à son exercice. Le droit et l'action pour le faire valoir sont bien sûr étroitement liés, mais les jurisprudences que nous venons de citer conduisent à essayer de les distinguer. Pour nous en tenir aux actions en responsabilité, le droit existe dès qu'une personne subit un dommage imputable à une autre personne. Le délai pendant lequel elle peut l'exercer n'est pas constitutif du droit mais des conditions de son exercice. Quant aux actions dont il dispose pour le faire valoir, elles ne sont pas davantage constitutives de ce droit. Par conséquent, si la prescription sanctionne seulement le fait pour le créancier de n'avoir pas exercé son droit, indépendamment des modalités de cet exercice, la circonstance qu'il n'ait pas indiqué le fondement de son action doit demeurer sans incidence sur l'effet interruptif de son action.

L'indication du fondement juridique de l'action en responsabilité remplit, en contentieux administratif, une autre fonction qui en fait une condition de recevabilité de la demande. Elle détermine le cadre juridique dans lequel la juridiction exercera son office. Les règles de compétence juridictionnelle et de recevabilité sont plus contraignantes que les règles de prescription car elles ont pour objet de réguler les actions en justice. Leur méconnaissance aboutit au rejet de la demande, mais n'éteignent pas le droit qui pourra faire l'objet d'un nouveau recours.

Imposer une indication du fondement juridique de l'action comme condition à l'effet interruptif d'une action en justice relative au droit revient par conséquent à imposer une condition relative à la régularité de l'exercice d'un droit pour l'application d'une règle qui ne prévoit que de constater son exercice.

La troisième raison est qu'une telle exigence nous semble inopportune et source d'incertitude. Inopportune car, d'une part, elle créerait, pour l'application d'une règle du code civil dans le cadre le plus souvent d'une garantie décennale dont le régime est très largement inspiré des règles du code civil, un point de divergence avec la jurisprudence judiciaire, qui n'a jamais imposé une telle exigence, même si elle ne l'a pas non plus explicitement exclue. Il vous arrive certes de vous distinguer de la jurisprudence judiciaire dans l'application des mêmes règles du code civil,

² Nous renvoyons sur ce point à la thèse de Ch. Froger, « La prescription extinctive des obligations en droit public interne », Dalloz, Nouvelle Bibliothèque des thèses, 2015, § 72 ; 135 et s.

³ Dans ce cas, un nouveau délai de dix ans s'ouvre au maître d'ouvrage et nous jugeons même qu'il commence à courir au jour où le juge civil s'est déclaré incompétent (CE 4 mai 1984, *Société Pomagalski*, n° 14035, T. p. 672).

notamment en ce qui concerne cette garantie, mais vous ne le faites que si cela vous permet de mieux concilier les droits des personnes publiques et ceux des personnes privées. Or, s'agissant de l'effet interruptif d'une citation en justice, nous ne voyons pas quelle finalité propre au droit public justifierait d'imposer une indication du fondement juridique de l'action engagée. Elle jouerait, en matière de responsabilité décennale, en défaveur de la personne publique, alors que les cas dans lesquels vous vous écarterez de la jurisprudence judiciaire sont en sens inverse (voyez par exemple votre décision 31 mai 2010, *Cne de Parnes*, n° 317006, aux T, concernant la date d'apparition des désordres).

D'autre part, une telle exigence apparaît peu compatible avec le caractère interruptif d'une demande présentée devant une juridiction incompétente, qui serait en l'occurrence une juridiction judiciaire. Or vous faites application des règles de procédure judiciaire pour déterminer la portée interruptive de la citation en justice devant une juridiction judiciaire (Sect, 25 juillet 1975, ville de Lourdes, n° 88144, p. 445, qui reconnaît l'effet d'une péremption d'instance, règle inconnue du contentieux administratif).

Les règles de recevabilité d'une action en responsabilité devant le juge judiciaire sont moins rigoureuses que devant la juridiction administrative, notamment en ce qui concerne l'indication du fondement de la demande. La Cour de cassation a plusieurs fois jugé que les juges du fond ne devaient pas s'arrêter au fondement de l'action invoqué par le demandeur mais qu'il leur appartient d'examiner les faits sous tous leurs aspects juridiques, conformément aux règles de droit qui leur sont applicables (par ex: Civ 3^e 27 juin 2006 n° 05-15.394, cas dans lequel il s'agissait d'appliquer un accord, ce qui ne rendait effectivement pas nécessaire l'indication du fondement de l'action). Plus proche encore de la question qui nous occupe, la Cour de cassation considère que, pour l'application des règles de prescription, une demande fondée sur la responsabilité contractuelle de droit commun a le même objet qu'une demande fondée sur la responsabilité décennale, car elles tendent à un même but, qui est d'obtenir d'une certaine personne la réparation de certains dommages (Civ 3^e 22 septembre 2004 n° 03-10.923 Bull n° 152 ; Civ 3^e 26 juin 2002 n° 00-21.638 Bull n° 149).

Il serait donc paradoxal d'affirmer d'un côté qu'une saisine du juge judiciaire interrompt le délai décennal tout en affirmant d'un autre côté qu'elle ne le fait que si elle répond aux conditions de recevabilité de la saisine du juge administratif, qui sur ce point sont plus exigeantes que celles qui s'appliquent devant le juge judiciaire. Le demandeur aurait ainsi droit à l'erreur sur la compétence mais non sur le contenu de la demande, qui suppose a priori une plus grande expertise juridique.

Il lui en faudra une plus grande encore pour ne pas se tromper de fondement juridique, puisque l'exigence d'indication du fondement juridique de l'action ne consistera pas seulement à indiquer n'importe quel fondement, mais à indiquer le bon fondement. Or cette indication implique, s'agissant de certains débiteurs, une qualification juridique dont la jurisprudence montre qu'elle n'a rien d'évident. Songez à la distinction entre le fabricant, débiteur de la garantie décennale, et le fournisseur, qui ne l'est pas, qui tient à la nature du produit livré. Les critères sont d'un maniement si subtil et source d'une telle insécurité juridique que la 3^{ème} chambre civile de la Cour de cassation a émis dans son rapport annuel de 2007 le souhait que le législateur supprime ce régime de responsabilité. Opposerait-on à la personne publique qui aura saisi à tort la juridiction judiciaire d'une action en responsabilité quasi-délictuelle contre ce qu'elle croyait être un fournisseur alors qu'il s'agissait d'un fabricant et qui entend le poursuivre ensuite devant la juridiction administrative que son action devant le juge judiciaire n'a pas interrompu la prescription faute d'avoir indiqué le bon fondement de responsabilité ?

Mais l'exigence d'indication du fondement de l'action produirait également des effets en cas d'action mal fondée devant la juridiction administrative : ainsi, par exemple, l'action fondée à tort sur une responsabilité contractuelle n'interrompra pas le délai décennal.

On le voit, une telle condition conduit à rapprocher le régime juridique de la cause interruptive de prescription de celui de la recevabilité de l'action, alors que, comme nous l'avons vu, ces deux dispositifs n'ont ni les mêmes fonctions ni les mêmes effets.

Une telle exigence serait également un facteur d'insécurité juridique puisqu'elle ajouterait à la mise en œuvre d'une règle relative à l'existence d'un droit une condition supplémentaire dont la vérification est sujette à interprétation. Comme le reconnaît elle-même la cour administrative d'appel dans l'arrêt attaqué, cette exigence ne saurait être excessivement formaliste. Il faudra donc admettre qu'une demande qui n'indique pas explicitement le fondement de son action mais dont les termes permettent, selon les motifs de l'arrêt, "implicitement mais nécessairement" de le déterminer, aura un effet interruptif. Or cette appréciation est très subjective, ce qui explique que, comme nous l'avons dit à propos du premier moyen, vous reconnaissiez aux juges du fond un pouvoir souverain en la matière. Nous n'aurions par exemple en l'espèce peut-être pas eu de la citation en justice devant le TGI une lecture aussi sévère que la Cour. Si l'incertitude qui résulte de cette marge d'appréciation est inévitable en ce qui concerne la recevabilité de la demande, il n'est pas nécessaire d'en faire une condition de son effet interruptif de la prescription, dont les conséquences sont, nous venons de le dire, beaucoup plus importantes puisqu'elles affectent le droit et pas seulement l'action.

Ajoutons que, comme toute condition sujette à interprétation, elle est de nature à entraîner des débats contentieux nourris et qu'elle complexifie une règle simple en distinguant, pour la détermination de leurs effets, entre les actions au fond et en référé.

Toutes ces objections pourraient être surmontées s'il existait une bonne raison d'imposer une telle condition pour qu'une citation en justice au fond produise un effet interruptif en droit administratif. Or nous n'en voyons aucune. Elle n'est pas nécessaire à l'application de l'effet interruptif tout en la compliquant singulièrement. Nous vous proposons donc de vous en tenir pour toute citation en justice, en référé comme au fond, aux conditions très générales posées par vos décisions de 2009 et 2011, qui ne les réservent d'ailleurs pas aux demandes d'expertise, selon lesquelles elle doit viser les personnes susceptibles de bénéficier de la prescription et les désordres dont la réparation est demandée, sans exiger qu'elle précise le fondement juridique de l'action.

Si vous nous suivez, vous annulerez l'arrêt attaqué, ce qui vous dispensera d'examiner les autres moyens du pourvoi, qui sont dirigés contre les motifs par lesquels la cour a considéré que les demandes d'extension des opérations d'expertise présentées au juge des référés n'avaient pas non plus interrompu la prescription.

Ils ne sont pas fondés. D'une part, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que certaines demandes d'extension des opérations d'expertise n'avaient pas d'effet interruptif à l'égard des titulaires de la garantie décennale, dès lors qu'elles ne les visaient pas. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la cté urbaine, la cour a bien pris en compte le fait que le délai de la garantie décennale avait été interrompu par la citation des constructeurs aux opérations d'expertise le 5 septembre 2002. Mais elle a jugé qu'il était expiré lorsque la cté urbaine a, pour la première fois, le 28 novembre 2012, indiqué le fondement de son action en responsabilité.

D'autre part, si le dispositif de l'arrêt omet effectivement de mentionner l'architecte parmi les défendeurs alors qu'il était également visé par les conclusions de la cté urbaine, cette omission est dépourvue de toute incidence compte tenu du motif de rejet de ses conclusions.

EPCMNC : - Annulation de l'arrêt et au renvoi de l'affaire devant la CAA de Douai;

- A ce que vous mettiez à la charge de la SARL Bardage étanchéité du littoral, de la société Grontmij, de la société Socotec et de M. S... le versement à la cté urbaine de Dunkerque d'une somme de 750 euros chacun au titre des frais qu'elle a exposés.