

N° 414458
M. et Mme C...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies
Séance du 27 mai 2019
Lecture du 14 juin 2019

CONCLUSIONS

Mme Mireille LE CORRE, rapporteure publique

Le juge administratif est-il compétent pour connaître d'un litige né d'une implantation irrégulière dont la résolution a fait l'objet d'un contrat de droit privé ?

1. M. et Mme C... sont propriétaires d'une parcelle située sur le territoire de la commune de Saint-Gervais-les-Bains. Sur cette parcelle, ont été implantés des poteaux et des lignes électriques. L'historique et les modalités de cette implantation ne sont pas sans ombres, mais il semble qu'elle date de 1981 et 1989 et ait été réalisée sans l'accord du propriétaire et sans signature d'une convention de servitude. Ce que nous pouvons affirmer de façon certaine, c'est qu'ENEDIS reconnaît être dans l'incapacité de produire ce titre.

En vue de la réalisation d'un projet de lotissement et de construction, les propriétaires ont demandé, en juillet 2011, à la société ERDF, devenue ENEDIS, de procéder à la suppression de ces poteaux et lignes, implantés selon eux irrégulièrement.

Après plusieurs demandes en ce sens, restées sans réponse, la société ERDF a finalement, en décembre 2012, adressé à M. et Mme C... un devis relatif au coût de la mise en souterrain des lignes électriques et de dépose des ouvrages litigieux.

M. et Mme C... ont accepté ces devis et ont versé des acomptes, à hauteur de 50 % du montant total des travaux, de l'ordre de 20 000 euros. Puis ils ont demandé à ERDF de les indemniser des préjudices qu'ils estimaient avoir subis. Mais ils se sont heurtés à une décision de rejet.

Le tribunal administratif de Grenoble a rejeté leur demande tendant à la condamnation de la société ERDF à leur verser une somme de plus de 360 000 euros en réparation de leurs préjudices comme présentée devant une juridiction incompétente pour en connaître. Pour le même motif, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté leur requête.

2. La cour administrative d'appel a estimé que le préjudice était lié à l'objet du contrat liant M. et Mme C... avec la société ERDF. Elle a relevé que ce contrat était de droit privé et elle en a déduit que la juridiction administrative n'était pas compétente pour en connaître. Les requérants contestent ce raisonnement et estiment que leur préjudice est né de l'emprise irrégulière.

Nous vous proposons d'examiner successivement trois questions.

3. Première question : la cour a-t-elle eu raison de déduire directement la compétence du juge judiciaire de l'existence d'un contrat de droit privé ?

La cour a considéré que le contrat liant M. et Mme C... et la société ERDF était un contrat de droit privé, dès lors qu'il engageait deux personnes privées et que le juge judiciaire était, en conséquence, nécessairement compétent.

Nous nous interrogeons sur cette déduction rapide, car l'objet du contrat met en cause un ouvrage public.

Par comparaison, lorsque vous vous prononcez en matière de domaine public, vous estimez que lorsque le contrat portant occupation du domaine public est conclu entre deux personnes privées, le juge judiciaire est compétent (TC 14 mai 2012, Mme B..., n° 3836, au Recueil). En revanche, lorsque le contrat comportant autorisation d'occupation du domaine public est conclu par un concessionnaire de service public, le juge administratif est compétent (avis d'Assemblée générale du 16 mai 2002, n° 366305 ; TC, 9 décembre 2013, EURL Aquagol c/ Association réunionnaise de développement de l'aquaculture, n° 3925, aux Tables). Vous l'avez rappelé très récemment par votre décision Société Total Marketing France (30 avril 2019, n° 426698, aux Tables). Mais il est vrai qu'une disposition législative¹ est à la racine de ce raisonnement s'agissant de l'occupation du domaine public.

S'agissant d'un contrat portant sur le déplacement d'un ouvrage public, conclu entre deux personnes privées, doit-il être qualifié de contrat de droit privé et emporter la compétence du juge judiciaire ? Cela ne va pas de soi, notamment parce que le juge judiciaire serait alors conduit, via le contrat, à se prononcer sur l'ouvrage public, qui ne relève pourtant pas de sa compétence.

Cette question pourrait justifier, le cas échéant, de saisir le Tribunal des conflits. Mais, non sans regret eu égard à l'intérêt de la question, nous ne vous le proposerons pas aujourd'hui, car vous n'aurez pas à la trancher si vous nous suivez sur la réponse à la seconde question.

4. Celle-ci consiste à savoir si le préjudice était né du contrat ou de l'implantation ou emprise irrégulière.

Certes, nous pouvons comprendre que le tribunal administratif comme la cour administrative d'appel aient cru pouvoir retenir ce fondement car les écritures prêtaient à confusion. L'avocat de M. et Mme C... a présenté formellement les conclusions indemnitaires de ses clients comme tendant à la réparation du préjudice que leur avait causé la mauvaise exécution du contrat conclu avec ERDF, et particulièrement le non-respect des délais prévus.

Mais il ressort clairement des écritures d'appel que M. et Mme C... ont demandé le constat de l'emprise irrégulière et qu'ils estimaient qu'elle était « la cause génératrice des différents dommages » Ils indiquaient expressément que les préjudices subis existaient « même sans le contrat » et étaient « liés à l'emprise irrégulière (...) et non au contrat ».

¹ L'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *Sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs : 1° Aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou dénomination, accordées ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires* ».

Le Tribunal des conflits a retenu que dans le cas d'un cumul de litiges portant d'une part sur une convention de droit privée entre le propriétaire de l'ouvrage public et le particulier sur la propriété duquel il est implanté, d'autre part, sur la suppression ou le déplacement de l'ouvrage public, les conclusions relatives à la convention relèvent de la compétence du juge judiciaire, et celles tendant à la suppression ou au déplacement de l'ouvrage public, de la compétence du juge administratif (TC, 17 décembre 2012, V... c/ société ERDF, n° 3871, aux Tables).

La configuration ici est toutefois différente puisque le contrat ne porte que sur les conditions de déplacement de l'ouvrage, alors que dans la décision V..., la convention portait, à l'inverse, sur le droit d'établir et d'exploiter un ouvrage.

En l'espèce, il nous semble que le préjudice dont la réparation était ici demandée était clairement lié à l'existence des poteaux sur le terrain, donc à l'implantation irrégulière, et non à la méconnaissance du contrat, qui ne portait que sur les conditions de déplacement de l'ouvrage.

Il est vrai que cette solution est moins évidente que celle dans laquelle aucun accord n'a été donné. Vous avez ainsi déjà retenu qu'il y avait emprise irrégulière dans le cas d'une commune qui prétendait que les propriétaires avaient donné leur accord à une implantation d'un collecteur des eaux usées sans apporter aucun élément sur l'accord effectif des propriétaires (6 novembre 2009, Commune de la Gaude c/ M. et Mme A..., n° 303686).

Ici, M. et Mme C... ont certes donné un accord par le contrat qu'ils ont indéniablement signé. Mais cet accord ne porte pas sur l'implantation. Il concerne les conditions de sa suppression. Leur préjudice trouve bien sa source dans l'emprise irrégulière.

5. Ce cadre étant posé, nous en venons à la dernière question : le juge administratif était-il compétent ?

Selon la définition donnée par le Président Odent, l'emprise est une prise de possession irrégulière par l'administration d'une propriété immobilière. Sans dresser un panorama exhaustif de la jurisprudence en matière d'emprise, qui nous conduirait à de trop longs développements, nous rappellerons seulement que la répartition des compétences entre les juridictions administrative et judiciaire a été définie par les décisions du Tribunal des conflits du 17 mars 1949 (Société de l'hôtel du vieux beffroi, au Recueil, p. 592 et société Rivoli Sébastopol, au Recueil, p. 594).

En résumé, le principe était que si le juge judiciaire était, sauf texte législatif particulier, compétent pour connaître des conséquences dommageables d'une emprise irrégulière et pour indemniser le propriétaire victime d'une dépossession de sa propriété immobilière résultant de l'intervention de la puissance publique, seul le juge administratif pouvait se prononcer sur la régularité du titre invoqué par l'administration pour justifier la régularité de son emprise.

Par la décision *M. et Mme F... c/ Commune de Saint-Palais-sur-Mer* (9 décembre 2013, n° 3931, au Recueil), le Tribunal des conflits a jugé que sauf dispositions législatives contraires, la responsabilité qui peut incomber à l'Etat ou autres personnes morales de droit public en raison des dommages imputés à leurs services publics administratifs est soumise à un régime de droit public et relève en conséquence de la juridiction administrative. Cette

compétence ne vaut toutefois que sous réserve des matières dévolues à l'autorité judiciaire par des règles ou principes à valeur constitutionnelle. Il a précisé que dans le cas d'une décision administrative portant atteinte à la propriété privée, le juge administratif, compétent pour statuer sur le recours en annulation d'une telle décision et, le cas échéant, pour adresser des injonctions à l'administration, l'est également pour connaître de conclusions tendant à la réparation des conséquences dommageables de cette décision administrative, hormis le cas où elle aurait pour effet l'extinction du droit de propriété.

Cette décision doit être lue à la lumière de la jurisprudence précédente du Tribunal des conflits sur la notion de voie de fait (TC, 17 juin 2013, R... c/ Société ERDF Annecy Léman, n° 3911).

Dans cette affaire, était d'ailleurs en cause, un peu comme dans notre affaire, l'installation par EDF d'un poteau électrique sur une parcelle privée sans l'autorisation du propriétaire. Le Tribunal des conflits a estimé que « *l'implantation, même sans titre, d'un ouvrage public sur le terrain d'une personne privée ne procède pas d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'administration* » et il a exclu que la simple illégalité dans la mise en œuvre par l'administration d'un pouvoir qui lui est reconnu par la loi puisse être qualifiée de voie de fait. Il a jugé que seule l'atteinte qui aboutit à « l'extinction d'un droit de propriété » peut constituer une voie de fait, l'extinction étant définitive, là où la privation ne l'est pas forcément.

Le fait que la décision F... fasse état des « dommages imputés à des services publics administratifs » ne nous paraît pas traduire une volonté d'en restreindre la portée, l'idée étant de tirer les conséquences de la décision R... et de la notion d'atteinte au droit de propriété que cette dernière a précisée.

Nous pourrions, en revanche, nous interroger sur la combinaison de cette décision avec la jurisprudence antérieure du Tribunal des conflits en l'absence de décision administrative (par exemple TC, 4 novembre 1991, Mme E..., 02668, au Recueil ; TC, 15 décembre 2003, EURL Franck immobilier c/ Communauté de communes « Les Châteaux », ainsi qu'avec votre jurisprudence antérieure (CE, 23 juillet 2010, Mme D..., n° 332761, aux Tables). Vous aviez en effet retenu que dans l'hypothèse dans laquelle l'auteur de l'emprise ne conteste pas ne disposer d'aucun titre l'autorisant à empiéter sur la propriété privée, le litige, ne nécessitant pas l'appréciation de la légalité d'un acte administratif, ressortit à la compétence du juge judiciaire. Or, la décision F... comme son fichage indiquent « dans le cas d'une décision administrative portant atteinte à la propriété privée » avant de trancher sur la compétence du juge administratif.

Mais trois raisons nous conduisent à ne pas y voir une restriction de la portée de la jurisprudence F....

D'abord, la décision F... est postérieure à la décision D...et elle a clairement déterminé une compétence exclusive du juge administratif, hormis le seul cas de l'extinction du droit de propriété. La jurisprudence D... et ses précédents permettaient seulement de ne pas saisir le juge administratif en cas d'absence de titre, lorsque le juge judiciaire était compétent pour connaître du contentieux indemnitaire en cas d'emprise irrégulière. Mais la jurisprudence F... a rebattu les cartes.

Ensuite, si la décision F... évoque, il est vrai, l'existence d'une « décision administrative », il nous semble que la décision d'implanter un ouvrage, même sans titre et même irrégulière, constitue, en tout état de cause, une « décision » et une « décision administrative », du fait de son objet et de votre compétence s'agissant du refus de déplacer ou démolir un ouvrage public.

Enfin, dans un souci de bonne administration de la justice, nous pensons que ce bloc de compétence ne doit pas être « grignoté » et qu'il est préférable que la clarté de la décision F... et son caractère englobant soient préservés.

Si vous nous suivez, deux options sont alors possibles : soit considérer que la décision F... couvre cette situation sans besoin de le préciser, en estimant qu'elle inclut l'hypothèse où la seule décision identifiable est celle d'implanter un ouvrage public sur une propriété privée, soit compléter la rédaction de la décision F... afin de mentionner explicitement la compétence du juge administratif pour connaître de conclusions tendant à la réparation des conséquences dommageables de l'occupation sans titre d'une propriété privée.

Nous pensons que cette seconde option est préférable pour lever tout doute sur la portée de cette jurisprudence.

En l'espèce, dès lors que le litige porte au moins principalement sur les conséquences de l'implantation irrégulière, le juge administratif est compétent pour en connaître.

Au total, la cour s'est méprise sur la portée des conclusions dont elle était saisie et a entaché son arrêt d'insuffisance de motivation en ne statuant pas sur l'engagement de la responsabilité de la société ERDF sur le fondement tiré du caractère irrégulier de l'implantation. Il nous semble aussi qu'elle a, statuant ainsi, commis une erreur de qualification juridique quant à la cause du préjudice.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon,
- au renvoi de l'affaire devant cette cour,
- à ce que la société Enedis verse à M. et Mme C... la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative,
- au rejet des conclusions présentées par la société Enedis au titre des mêmes dispositions.