

Renvoi – difficulté sérieuse

N° 3911 – M. B. c/ Société ERDF Annecy Léman

Rapporteur : M. Alain Ménéménis

Commissaire du gouvernement : Mme Anne-Marie Batut

Décision du tribunal des conflits n° 3911

Le Tribunal des conflits a été saisi par la Cour de cassation, sur le fondement de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849, de la difficulté sérieuse soulevée, sur la question de compétence, par l'action introduite, en 2009, par le propriétaire d'un terrain à l'encontre de la société Electricité Réseau Distribution de France aux fins d'obtenir la suppression ou le déplacement d'un poteau en béton destiné à supporter une ligne électrique basse tension et implanté, en 1983, sur ce terrain par EDF sans s'être conformée à la procédure prévue par le décret n° 70-492 du 11 juin 1970 relatif à la procédure de déclaration d'utilité publique des travaux d'électricité et de gaz et sans avoir conclu, à l'époque, une convention avec l'ancien propriétaire. La Cour de cassation était, en effet, saisie d'un pourvoi contre l'arrêt d'une cour d'appel qui avait écarté la voie de fait invoquée par le demandeur et avait décliné la compétence de la juridiction judiciaire.

On sait que la notion de voie de fait, plus particulièrement dégagée par une ancienne jurisprudence du Tribunal des conflits (TC, 8 avril 1935, *Action française*, Rec. 1226), impliquait deux conditions : l'action administrative a porté une atteinte grave à la propriété privée (TC, 22 juin 1998, *Préfet de la Guadeloupe*, n° 3105) ou à une liberté fondamentale et cette action a revêtu un caractère manifestement illégal (a contrario : TC, 25 janvier 1988, *Fondation Cousteau*, Rec. 484, n° 2518). Elle a fait l'objet d'une formulation devenue classique : « *il n'y a voie de fait justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, que dans la mesure où l'administration, soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale, soit a pris une décision ayant l'un ou l'autre de ces effets à la condition toutefois que cette dernière décision soit elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative* » (TC, 23 octobre 2000, *Boussadar*, n° 3227).

L'existence d'un juge civil des référés disposant, à la différence du juge administratif, de pouvoirs étendus pour statuer, dans l'urgence, en vue d'interdire ou faire cesser certaines actions de l'administration, a pu expliquer la tendance des justiciables et de leurs avocats à recourir de manière extensive à la notion de voie de fait pour saisir, à cette fin, les juridictions judiciaires. Cette extension n'a cependant pas été admise par la jurisprudence (par ex. TC, 13 janvier 1992, *Préfet de la région Aquitaine, préfet de la Gironde c/ Association nouvelle des Girondins de Bordeaux*, n° 2681).

Or, les pouvoirs du juge administratif se sont développés. En effet, d'une part, la loi n° 95-125 du 8 février 1995 créant un pouvoir d'injonction au profit du juge administratif, et, d'autre part, la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives et prévoyant notamment le référé-liberté (codifié à l'article L. 521-2 du code de justice administrative) ont donné au juge administratif les pouvoirs nécessaires pour suspendre l'exécution d'une décision dont la légalité est sérieusement douteuse et pour prendre « toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale ».

Il en est résulté une dualité de compétence pour empêcher, prévenir ou faire cesser une telle atteinte. Ainsi, le Conseil d'Etat a récemment donné au référé-liberté toute sa portée en jugeant qu'il « *appartient au juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'administration de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, lequel a le caractère d'une liberté fondamentale, quand bien même cette atteinte aurait le caractère d'une voie de fait* » (CE, 23 janvier 2013, *Commune de Chirongui*, n° 365262). Le juge des référés du Conseil d'Etat a ainsi démontré son souci d'assurer l'effectivité et la rapidité de la réaction juridictionnelle en cas d'atteinte aux libertés par l'administration, évitant ainsi au justiciable une nouvelle instance devant le juge judiciaire.

Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est venue préciser la compétence du juge judiciaire en matière de libertés et droits fondamentaux. Il a d'abord jugé que « *quelle que soit l'importance du rôle des tribunaux judiciaires en matière de protection*

de la propriété, il résulte des termes de l'article 66 de la Constitution que celui-ci concerne la liberté individuelle et non le droit de propriété », tout en réservant la compétence du juge de l'expropriation en précisant que la disposition législative critiquée « n'affaiblit pas la garantie offerte par l'intervention de l'autorité judiciaire qui demeure seule compétente pour déterminer la consistance, l'usage et la valeur des biens immobiliers expropriés ou préemptés » (Cons. Cons., décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985). Par la suite, il a énoncé « qu'aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose que, en l'absence de dépossession, l'indemnisation des préjudices causés par les travaux ou l'ouvrage public dont l'installation est prévue par l'article 3-II relève de la compétence du juge judiciaire » (Cons. Cons., décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985), rappelant encore ultérieurement « l'importance des attributions conférées à l'autorité judiciaire en matière de protection de la propriété immobilière par les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » (Cons. cons. décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989).

Ces décisions du juge constitutionnel marquent, d'une part, que l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'impose une "juste et préalable indemnité" qu'en cas de dépossession et, d'autre part, que le Conseil a réservé la question du périmètre de la compétence judiciaire en matière de propriété immobilière, en tant qu'exigence constitutionnelle, et, en adoptant une interprétation restrictive du champ d'application de l'article 66 de la Constitution, ne s'est pas engagé dans une direction qui le conduirait à reconnaître, d'une manière générale, une réserve de compétence du juge judiciaire en matière d'atteinte à la propriété.

En considération de ce contexte de droit positif, le Tribunal des conflits, tout en conservant les deux hypothèses de la voie de fait, en a délimité le domaine d'application et, partant, la compétence du juge judiciaire, aux atteintes à la liberté individuelle, en conformité avec l'article 66 de la Constitution, et au droit de propriété, exclusivement en cas d'extinction définitive de ce droit, par analogie avec l'expropriation.

En outre, dans la décision commentée, le Tribunal des conflits, en retenant que le poteau électrique litigieux, directement affecté au service public de distribution électrique, constitue un ouvrage public, comme il l'avait déjà fait (TC, 12 avril 2010, *Société ERDF c/ M. et Mme Michel*, n° 3718) et comme l'avait fait le Conseil d'Etat (CE, Ass, 29 avril 2010, *M. et Mme Beligaud*, n° 323179), énonce 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.

Dans ces conditions, le Tribunal des conflits en a déduit que la demande de déplacement ou de suppression de l'ouvrage public implanté par EDF sur le terrain du propriétaire, personne privée, relève de la compétence du juge administratif.