

Tribunal des conflits

N° 3942

Département du Nord

Rapp. : D. Duval-Arnoud

Séance du 7 avril 2014

Lecture du 19 mai 2014

CONCLUSIONS

M. Bertrand DACOSTA, Commissaire du Gouvernement

Au printemps 2013, des membres de la communauté Rom se sont installés sans droit ni titre sur un terrain situé dans la commune d'Hellemes (Nord). Le département du Nord, estimant qu'ils occupaient une parcelle dépendant du domaine public routier, a saisi d'une demande d'expulsion le juge judiciaire. Il a obtenu gain de cause par une première ordonnance du 7 juin 2013. Mais, saisi par quatre familles d'une demande de rétractation, le juge des référés du tribunal de grande instance de Lille y a fait droit, par une ordonnance du 17 septembre 2013, au motif que le campement était implanté sur une parcelle ne faisant pas partie du domaine public routier et que, par suite, le juge judiciaire était incompétent. Le département a alors saisi le juge des référés du tribunal administratif de Lille, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative. Celui-ci a estimé que la dépendance ne faisait pas partie du domaine public, mais du domaine privé de la collectivité, ce dont il a déduit l'incompétence de la juridiction administrative (ordonnance du 16 octobre 2013). Estimant être confronté à un conflit négatif, le département vous a saisis.

Pour qu'un conflit négatif soit constitué, il faut, aux termes de l'article 17 du décret du 26 octobre 1849, que « *l'autorité administrative et l'autorité judiciaire se (soient) respectivement déclarées incompétentes sur la même question.* »

Vous interprétez la notion de « *même question* », pour l'application de l'article 17 comme celle de « *même litige* », pour l'application de l'article 34, relatif à la prévention des conflits négatifs. Selon une jurisprudence constante, les juridictions qui se sont prononcées doivent avoir été saisies de questions ayant le même objet et le même fondement. Cette double exigence est appréciée sans rigueur excessive. Relèvent ainsi d'un même litige, à titre d'illustrations :

- le recours contre un refus d'EDF de déplacer un pylône et une demande tendant à l'indemnisation du coût de déplacement de ce pylône (TC, 29 septembre 1997, Société des ciments Lafarge c/ EDF, p. 534) ;

- au moins en certaines hypothèses, la demande de réparation des préjudices causés par une décision présentée devant le juge civil et le recours pour excès de pouvoir contre cette décision (TC, 20 octobre 1997, Albert c/ CPAM de l'Aude, p. 535) ;

- la contestation relative à l'existence d'une créance de la région à l'encontre d'un particulier sur le fondement d'engagements souscrits par ce dernier et l'action en nullité de ces engagements (TC, 7 juin 1999, Dettling c/ Conseil régional de la région Centre et Conseil

général du Cher, p. 450) ;

- une demande devant une cour d'appel tendant à ce que des fonctionnaires de police soient condamnés à des dommages-intérêts en réparation du dommage qu'ils ont causé par des coups et blessures volontaires et une demande présentée par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions adressée à un tribunal administratif et tendant à la condamnation de l'Etat au paiement de dommages-intérêts à raison des mêmes faits (TC, 17 mai 2010, Dominguez et FGTI, T.).

Cette souplesse trouve sa pleine justification, nous semble-t-il, dans les cas où, alors que ce sont formellement des décisions différentes qui sont attaquées, le demandeur, quel que soit l'ordre de juridiction saisi, vise un but identique. L'objet demeure le même, bien que les voies empruntées pour l'atteindre soient juridiquement distinctes. Encore faut-il, toutefois, dans la pureté des principes, que le fondement soit également le même. On peut en effet parfaitement concevoir qu'un même but puisse être poursuivi par le demandeur, devant les deux ordres de juridiction, sans identité de cause¹.

De fait, dans la présente affaire, nous l'avons vu, le département s'est d'abord adressé au juge judiciaire, sur le fondement de l'article L. 116-1 du code de la voirie routière, aux termes duquel : « *La répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier est poursuivie devant la juridiction judiciaire sous réserve des questions préjudicielles relevant de la compétence de la juridiction administrative.* »

Puis il s'est retourné vers le juge administratif, en soutenant que la parcelle relevait du domaine public départemental, car elle était affectée à l'usage direct du public.

Il n'existe aucune contradiction entre les deux décisions qui ont été rendues. Certes, l'objet était le même : l'expulsion des occupants sans titre d'une parcelle appartenant au département. Mais les fondements juridiques étaient différents. Le juge judiciaire ne s'est pas prononcé sur la question de savoir si le bien appartenait au domaine privé ou au domaine public, mais s'est simplement penché sur la question de son rattachement au domaine routier.

Plutôt que de vous saisir, le département aurait pu former une nouvelle demande, devant le juge des référés du tribunal de grande instance de Lille ; il aurait gagné du temps... D'ailleurs il a fait appel de l'ordonnance du 17 septembre 2013.

Vous aurez compris que nous avons des doutes sur l'existence d'un conflit négatif, au moins si l'on s'en tient à une grille de lecture rigoureuse.

Ceci étant, votre jurisprudence récente est indéniablement marquée par des préoccupations de pragmatisme, davantage que de stricte orthodoxie. En témoigne votre décision M. et Mme Panizzon c/ Commune de Saint-Palais-sur-Mer du 9 décembre 2013. Le tribunal de grande instance et le tribunal administratif avaient statué successivement, pour décliner leur compétence, sur une demande tendant à la réparation du préjudice causé à des

¹ Imaginons un contrat conclu par une personne publique, à l'occasion duquel un engin lui appartenant aurait causé un dommage au cocontractant. Ce dernier estime que cet engin doit être regardé comme un véhicule au sens de la loi du 31 décembre 1957 et recherche la responsabilité extracontractuelle de l'administration devant le juge judiciaire, qui lui répond qu'il ne s'agit pas d'un véhicule et qu'il n'est pas compétent. L'intéressé met alors en cause la responsabilité contractuelle de la collectivité devant le tribunal administratif, qui estime que le contrat est un contrat de droit privé et décline à son tour sa compétence. Les deux déclarations d'incompétence sont parfaitement conciliables.

particuliers du fait de l'occupation illégale de leur terrain par une commune. Vous avez jugé que les deux juridictions avaient été saisies du même litige, alors même que les requérants avaient saisi la première en invoquant une voie de fait, tandis que la seconde avait retenu l'existence d'une emprise irrégulière. On s'éloigne donc de plus en plus de la condition de triple identité de l'article 1351 du code civil :

- l'identité de parties n'est pas exigée ;
- l'identité de cause est voie en d'évaporation ;
- l'identité d'objet est interprétée avec bienveillance...

Cette ligne jurisprudentielle nous conduit donc, en définitive, à vous proposer de juger que les conclusions sont recevables.

Reste à trancher la question de la compétence.

Vous l'avez jugé par votre décision du 28 avril 1980, SCIF Résidence des Perriers (p. 506) : *« il n'appartient qu'à la juridiction administrative de se prononcer sur l'existence, l'étendue et les limites du domaine public ; en cas de contestation sérieuse à ce sujet, les tribunaux de l'ordre judiciaire doivent surseoir à statuer jusqu'à ce que soit tranchée par la juridiction administrative la question préjudicielle de l'appartenance d'un bien au domaine public. »*

Peut-être serez-vous amenés à tempérer cette dernière affirmation, en vous inspirant des principes dont s'inspire la jurisprudence SCEA du Chéneau. Quoi qu'il en soit, à partir du moment où le tribunal administratif a considéré que la parcelle ne faisait pas partie du domaine public, il ne vous appartient pas de substituer votre appréciation à la sienne. Il était compétent pour se prononcer sur cette question. Sa réponse implique donc la compétence, en l'espèce, du juge judiciaire pour connaître du litige. Ceci nous conforte d'ailleurs dans notre sentiment sur le fait que le département aurait pu se dispenser de former la présente requête.

PCMNC à la compétence du juge judiciaire pour connaître du litige et à ce que vous déclariez nulle et non avenue l'ordonnance du juge des référés du TGI de Lille du 17 septembre 2013.