

Tribunal des conflits

N° 4030 et 4031

M. T. ; M. et Mme R.

Rapp. : Y. Maunand

Séance du 12 octobre 2015

Lecture du 12 octobre 2015

CONCLUSIONS

M. Bertrand DACOSTA, Rapporteur public

Nous prononcerons des conclusions communes sur ces deux affaires, qui se présentent de façon identique.

En 1995, la commune de Biarritz a engagé la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique d'un immeuble dénommé « Villa Mombert », jouxtant la falaise dite de la « Côte des Basques ». Il s'agissait de permettre la réalisation de travaux de sauvegarde et d'aménagement de la falaise, afin d'enrayer son effondrement régulier et rapide sous l'effet de l'érosion. La procédure a suivi son cours et les copropriétaires ont été indemnisés, mais à un montant tenant compte de l'état de la propriété et du risque pesant sur l'immeuble. Jugeant insatisfaisantes ces indemnités fixées par le juge de l'expropriation, plusieurs copropriétaires ont attiré la commune devant le juge judiciaire, sur le fondement de l'article 1384 du code civil, afin d'obtenir sa condamnation à indemniser le préjudice qu'ils estimaient avoir subi du fait de la minoration de la valeur de leur bien. Après quelques péripéties contentieuses et l'annulation par la Cour de cassation des arrêts qui les avaient déboutés, ils ont fini par obtenir gain de cause. Ce succès a convaincu M. T. ainsi que M. et Mme R., également

copropriétaires, d'introduire des actions devant le tribunal de grande instance de Bayonne. Dans le cadre de ces instances, contrairement aux précédentes, la commune a soulevé des exceptions d'incompétence au profit des juridictions administratives. Ces exceptions d'incompétence ont été écartées par le juge de la mise en état par des ordonnances en date du 14 mai 2014. Les appels formés par la commune contre ces arrêts ont été rejetés le 30 mars 2015. Alors que les requêtes d'appel étaient pendantes, le préfet des Pyrénées-Atlantiques avait adressé au procureur général près la cour d'appel de Pau un déclinatoire de compétence. Mais le Parquet a omis de transmettre à la cour. Aussi le préfet a-t-il pris des arrêtés élevant le conflit le 30 avril 2015, postérieurement à la lecture des arrêts.

* * *

Les requérants soutiennent, tout d'abord, que le préfet n'était plus recevable à mettre en œuvre la procédure de conflit ou qu'à tout le moins la saisine du Tribunal des conflits est dépourvue d'objet, la cour d'appel ayant statué par une décision définitive sur la question de compétence.

Relevons que sont applicables, en l'espèce, les textes antérieurs à la réforme de 2015, puisque les déclinatoires de compétences ont été présentés avant le 1^{er} avril.

Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance du 1^{er} juin 1828, « *il ne pourra jamais être élevé de conflits après des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs.* »

En application de ces dispositions, vous jugez qu'un arrêté de conflit est irrecevable dès lors qu'un arrêt passé en force de chose jugée, rendu dans le même litige, a retenu la compétence du juge judiciaire (TC, 6 mars 1978, Société « Les Cafés Jacques Vabre », n° 2069, T. p. 917 ; TC, 6 novembre 1978, Consorts Darrasse, n° 2091, p. 659).

Toutefois, l'arrêt qui, simultanément, rejette le déclinatoire de compétence et écarte l'exception d'incompétence du juge judiciaire ne peut évidemment faire obstacle à l'intervention d'un arrêté de conflit. Et il en va ainsi alors même que le rejet du déclinatoire de compétence serait implicite, voire inconscient, le déclinatoire n'ayant pas été joint au dossier.

Vous avez en effet jugé que, dès lors que le déclinatoire de compétence présenté par le préfet a bien été remis au procureur général près la cour d'appel avant que celle-ci n'ait statué, la circonstance que la cour d'appel ait omis de statuer sur ce déclinatoire ne rend pas l'arrêté de conflit irrecevable, alors même que la cour s'est prononcée, par ailleurs, sur sa compétence (TC, 4 juillet 1983, Préfet, commissaire de la République du département de la Haute-Corse c/ Cour d'appel de Bastia, n° 2306, p. 540).

Comme le relevait le président Labetoulle en concluant sur cette affaire, « *pour que la procédure soit régulière, il suffit que le déclinatoire ait été transmis au Parquet (...). Il serait paradoxal, et même parfaitement incompatible avec la signification institutionnelle de la notion de conflit positif, que la validité de cette procédure fût à la merci des modalités de transmission du déclinatoire entre autorités judiciaires* » (cf. Semaine juridique, 1984, II, 20275).

* * *

Pour écarter l'exception d'incompétence au profit de la juridiction administrative, la cour d'appel a rappelé qu'il résulte des dispositions du premier alinéa de l'article 1384 du code civil (aux termes desquelles « *on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde* ») que le propriétaire d'un terrain est responsable des dommages causés par le fait de celui-ci. Elle a relevé que les requérants fondaient leur demande exclusivement sur ces dispositions, en faisant valoir que leur préjudice était lié au risque d'éboulement de la falaise, relevant du domaine privé de la commune, risque dont il avait été tenu compte pour l'évaluation de l'indemnité d'expropriation.

Selon la commune, l'action introduite devant le juge judiciaire était en réalité fondée sur la circonstance que la commune aurait dû entreprendre des travaux de confortement de la falaise, travaux qui auraient eu le caractère, s'ils avaient été entrepris, de travaux publics. Or, le dommage résultant de l'absence ou de l'insuffisance de travaux publics constitue un dommage de travaux publics, d'où la compétence du juge administratif.

Au surplus, toujours selon la commune, le risque d'effondrement de la falaise trouverait son origine directe dans l'effondrement d'une voie publique située entre l'immeuble et le bord de la falaise, voie relevant, comme son tréfonds, du domaine public communal ; et les dommages résultant d'un défaut d'entretien d'un ouvrage public implanté sur une dépendance du domaine public relèvent de la compétence du juge administratif.

Le préfet s'est réapproprié cette analyse, peu ou prou, dans l'arrêté de conflit.

Sur le premier point, il est parfaitement exact que la compétence du juge administratif pour connaître des actions en réparation de dommages résultant de l'exécution de travaux publics n'est aucunement affectée par la circonstance que ces travaux ont porté sur une dépendance du domaine privé (cf. par exemple TC, 21 mars 1966, Commune de Soultz, n° 1882, p. 828 ; CE, 8 juin 1949, Sieur Contamine, p. 271).

En revanche, il ne nous semble pas que l'inexécution de travaux qui, s'ils avaient été entrepris, auraient eu le caractère de travaux publics, conduise à faire regarder systématiquement le dommage qui résulte de cette abstention comme un dommage de travaux publics.

Certes, l'inexécution de travaux sur un ouvrage public existant est susceptible de caractériser un défaut d'entretien normal, et il s'agit bien alors d'un dommage de travaux publics.

Il existe, par ailleurs, un courant jurisprudentiel, couramment présenté comme une illustration du caractère attractif du contentieux des travaux publics, selon lequel l'absence de réalisation d'un ouvrage public peut entraîner, sur ce terrain, la responsabilité de l'administration (cf. CE, Section, 18 décembre 1931, Robin, p. 1137, à propos d'un accident causé par l'absence de signalisation d'un rocher situé dans le cours d'eau d'une voie naturellement navigable). Il paraît toutefois ressortir des décisions ultérieures du Conseil d'Etat que ce rattachement ne joue que lorsque la personne publique est tenue de procéder à la réalisation d'un ouvrage public, soit en vertu d'un texte (cf. CE, 13 décembre 1946, Ville de Royan c/ Compagnie des eaux de Royan, p. 307 ; CE, 30 mai 1951, Ville de Tarbes, p. 300), soit parce que l'ouvrage revêt un caractère indispensable (CE, 18 janvier 1952, Sieurs Torres et d'Ortho, p. 45). Parfois, le Conseil d'Etat relève simplement que la personne publique

n'était pas tenue d'exécuter des travaux ou de réaliser un ouvrage, cf. CE, 3 octobre 1969, Société anonyme « Les cars sétois », p. 423 ; CE, 6 janvier 1971, Dame Louvet, p. 6¹. Et il arrive même que le Conseil d'Etat se borne à juger que l'absence de construction d'un ouvrage ne saurait engager la responsabilité de la personne publique sur le terrain des dommages de travaux publics (CE, 4 mai 1979, Société « Estrine », p. 195²).

Vous vous êtes approprié cette grille d'analyse, dans une affaire où étaient en cause des éboulements de terre (en provenance d'une dépendance du domaine privé) ayant endommagé un immeuble, en déclarant le juge judiciaire compétent, dès lors qu'il n'était pas justifié que le dommage invoqué fût dû « *ou bien à l'exécution de travaux publics, ou bien à l'inexécution de travaux publics auxquels la personne publique affectataire aurait été tenue de procéder* » (TC, 2 juillet 1962, Epoux Cavat c/ Université de Grenoble, p. 826)

Les dommages causés à des tiers par un bien appartenant au domaine privé d'une collectivité auraient pu, souvent, être prévenus par la réalisation de travaux, travaux qualifiables de travaux publics dès lors qu'ils auraient été entrepris dans un but d'utilité générale, et pas seulement dans le seul intérêt du domaine. Mais cette seule circonstance ne vous conduit pas à regarder ces dommages comme des dommages de travaux publics et à tenir en échec la jurisprudence bien établie selon laquelle les dommages causés par des dépendances du domaine privé relèvent de la compétence du juge judiciaire.

Au demeurant, les intéressés ont fondé leurs demandes sur les dispositions de l'article 1384 du code civil, non sur l'inexécution de travaux publics, même s'ils évoquent un défaut d'entretien de la falaise. La Cour de cassation admet, pour sa part, que la responsabilité d'une commune puisse être engagée sur ce fondement, comme l'illustrent les arrêts qu'elle a précédemment rendus dans les contentieux engagés par d'autres copropriétaires de la « Villa Mombert » (cf. les arrêts n° 08-14272 et 14273 du 28 mai 2009 de la 2^{ème} Chambre civile ; il s'agit d'une jurisprudence constante : cf. Cass. 2^e Civ., 17 mars 1993, commune de Beaulieu-sur-Mer, Bull. II n° 116 p. 61). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la commune de

¹ Décision déjà relative aux dommages causés par des glissements de terrain à Biarritz...

² Dans ses conclusions sur cette décision, le président Genevois, citant le cours du président Odent, affirme que l'inexécution d'un travail ou d'un ouvrage public n'engage pas la responsabilité de l'administration sur le fondement des dommages de travaux publics et que, dans l'hypothèse où l'administration était légalement tenue de construire l'ouvrage, la responsabilité encourue est une responsabilité pour faute. Cette affirmation nous semble toutefois délicate à concilier avec la jurisprudence précédemment évoquée et, au demeurant, l'analyse à laquelle se livre le président Odent peut elle-même être interprétée différemment.

Biarritz, échaudée par les condamnations dont elle a déjà été l'objet, tente de vous convaincre de la compétence du juge administratif...

Quant à l'autre terrain possible de compétence du juge administratif, il ne vous arrêtera pas longtemps. L'effondrement de l'ancienne voie publique située entre la falaise et la propriété n'est pas la cause de la dépréciation de la valeur de la propriété : c'est l'effondrement de la falaise qui est à l'origine à la fois des dégâts causés à la voie et des risques pour l'immeuble.

Vous annulerez donc les deux arrêts de conflit et vous rejetterez les conclusions de la commune de Biarritz tendant à l'application des dispositions de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991.

Tel est le sens de nos conclusions.