

Tribunal des Conflits

N°3884

Conflit sur renvoi de la Cour de cassation

Commune de Le revest-les-Eaux

c/

Epoux E.

Séance du 17 décembre 2012

Rapporteur : M. Arrighi de Casanova

Commissaire du gouvernement : M. Boccon-Gibod

* *
*

I. Procédure

Par arrêt confirmatif d'un jugement du tribunal administratif de Nice, la cour administrative d'appel de Marseille a, le 18 décembre 2008, condamné la commune de Le Revest-les-Eaux (Var) à dédommager les époux E. pour avoir laissé incorporer dans une propriété privée le chemin communal de Fontanieu, ce qui les empêchait d'accéder à plusieurs parcelles leur appartenant.

Par la même décision, la cour administrative d'appel a décliné sa compétence pour statuer sur la demande tendant, d'une part, à voir ordonner la suppression de la clôture et du portail obstruant le chemin de Fontanieu et, d'autre part, à faire procéder aux frais de la commune aux travaux préconisés par un expert judiciaire.

Les époux E. ont assigné la commune de Le Revest-les-Eaux devant le tribunal de grande instance de Toulon aux fins de voir ordonner la destruction des ouvrages réalisés sur le domaine public communal, ainsi que la reconstitution de la portion de voirie supprimée, et faire condamner la commune à prendre en charge les travaux préconisés par l'expert, et à les dédommager pour le préjudice de jouissance subi.

Par jugement du 17 mars 2009, le tribunal de grande instance a déclaré M. et Mme E. irrecevables en leur demande de dommages-intérêts pour trouble de jouissance et les a déboutés de leurs autres demandes. Mais, par arrêt du 6 décembre 2010, la cour d'appel d'Aix-en-Provence, si elle a confirmé le jugement entrepris en ses dispositions relatives à l'irrecevabilité de la demande indemnitaire, l'a réformé pour le surplus et a ordonné la destruction du portail et de la clôture réalisés sur le domaine public ainsi que la reconstitution de la portion de la voirie supprimée. Elle a, en outre, condamné la commune de Le Revest-les-Eaux à prendre en charge et à faire réaliser les travaux préconisés par voie d'expertise, dans un délai de six mois sous astreinte.

La Commune de Revest-les-Eaux a inscrit un pourvoi contre cette décision.

Devant la 1^{ère} chambre civile de la Cour de cassation, cette commune a notamment soutenu que si le juge judiciaire peut, en application des articles L.116-1 et L.116-6 et de l'article R. 116-2 du code de la voirie routière, enjoindre à une personne privée de cesser les atteintes portées à la voirie communale, sanctionner par des amendes la violation de la propriété communale et faire enlever les ouvrages litigieux, l'action formée par une partie privée contre une commune aux fins de voir rétablir, aux frais de cette dernière, l'accès de son fonds à une voie communale, n'est pas de la compétence du juge judiciaire.

Au vu de cette argumentation qu'elle n'a pas écartée et constatant que, par son arrêt précité du 18 décembre 2008, la cour administrative d'appel de Marseille avait décliné la compétence des juridictions administratives pour ordonner la suppression de la clôture et du portail litigieux et condamner la commune à prendre en charge et faire réaliser les travaux préconisés par l'expert, la 1^{ère} Chambre civile a, par arrêt du 4 mai 2012, au visa de l'article 34 du décret du 16 octobre 1849, renvoyé devant vous la question de la compétence. On observera que l'arrêt ne se réfère pas à l'article 35 du même décret applicable aux procédures pendantes devant le juge de cassation.

En l'état des décisions respectivement rendues par la cour administrative d'appel de Marseille et la cour d'appel d'Aix-en-Provence, il ne paraît pas discutable qu'il existe une identité entre les litiges dont ces deux juridictions ont été saisies, quand bien même le libellé des demandes ne serait pas rigoureusement identique : il s'agit, dans les deux cas, de trancher la difficulté causée par l'implantation, sur un chemin communal, par une partie privée, d'une clôture et d'un portail et de procéder aux travaux permettant de rendre libre l'accès aux terres se situant au-delà.

René Chapus observe *“que la tendance du Tribunal des conflits est de ne pas s'arrêter, quand c'est possible, à ce qu'est la représentation formelle des litiges, qu'il dépasse volontiers pour ne retenir que la réalité contentieuse”* (DAG T I . n° 1193-3). De nombreux exemples peuvent être cités d'une acceptation pragmatique et favorable au règlement de la question de la compétence (par exemple : TC 19 février 1990, *Hervé*, n° 02594 ; 12 avril 2010, *Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions C/ Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales*). On ne voit pas ici, de motif, de faire une interprétation plus stricte de la notion d'identité de litige.

II. Au fond

La disposition ici invoquée par les parties, et dont la lecture peut prêter à confusion est l'article L. 116 1 du code de la voirie routière en vertu 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 »*.

Cette disposition est tirée de l'ordonnance du 27 décembre 1958 relative à la conservation du domaine public routier, au visa de laquelle vous avez déjà jugé qu'il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître des conclusions tendant à la suppression d'ouvrages construits sur le domaine public routier (TC 4 juillet 1997, *Epoux Baume et Juarez*, n° 02053)

Toutefois, tant les dispositions de la loi que l'espèce ci-dessus rappelée laissent penser que l'hypothèse envisagée par le législateur est celle d'une partie privée assignée par une partie

publique aux fins de voir supprimer un ouvrage construit sur son domaine public, dans la mesure où l'on conçoit mal qu'une commune puisse porter atteinte à son propre domaine public.

Votre décision *Epoux Baume et Juarez* s'applique en effet à une action introduite par une partie privée contre une autre partie privée et une commune, à raison d'ouvrages construits sur un terrain entre-temps restitué au domaine public, la commune n'étant citée qu'accessoirement, comme ayant contribué à la situation par la vente, ensuite annulée, d'une partie de son domaine public sur laquelle avaient été édifiés les ouvrages litigieux.

On voit ainsi que le régime de la suppression des ouvrages construits sur le domaine public suit celui des poursuites exercées contre les auteurs de contravention de voirie, qui ressortissent à la compétence du juge judiciaire ainsi qu'en a décidé à l'origine le décret-loi du 28 décembre 1926.

Cette circonstance ne permet pas d'en déduire que le juge judiciaire est compétent pour apprécier les conditions dans lesquelles la collectivité publique use de ses pouvoirs de police en matière de conservation du domaine public à l'égard des auteurs d'infraction.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie observe à juste titre que le Conseil d'Etat a implicitement mais nécessairement jugé, par sa décision du 17 janvier 2011 (*Commune de Clavans en Haut-Oisans*, n° 312310), que si le juge administratif est compétent pour apprécier si les autorités chargées de la police de la conservation du domaine public routier n'ont pas méconnu les principes régissant la domanialité publique en refusant d'exercer les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation en vigueur, il doit l'être aussi, par voie de conséquence, pour ordonner à la collectivité publique d'user de son pouvoir pour poursuivre les auteurs de l'infraction et faire retirer les ouvrages en infraction.

Ce ministère rappelle aussi que le Conseil d'Etat a, par sa décision *Commune de Plonéour-Lanvern* du 21 novembre 2011 (n° 311941), jugé que « *s'il résulte [de l'article L. 116-1 du code de la voirie routière] que la répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier est poursuivie devant la juridiction judiciaire, il appartient au juge administratif, saisi d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation de la décision par laquelle le maire d'une commune a refusé d'engager des poursuites contre un contrevenant afin de faire cesser l'occupation irrégulière d'une voie publique communale, de se prononcer sur l'appartenance au domaine public de la dépendance faisant l'objet de cette occupation* ».

Se référant à ces décisions, il conclut à la compétence administrative. C'est au terme d'un raisonnement analogue que la commune de Revest-les-Eaux conclut de même à la compétence du juge administratif.

Il apparaît en effet qu'en l'espèce, la responsabilité de la commune de Revest-les-Eaux n'est pas recherchée pour avoir construit un ouvrage quelconque sur son propre domaine public routier, mais pour n'avoir pas exercé ses pouvoirs de police contre l'auteur d'un ouvrage édifié sur ledit domaine.

Il s'ensuit que la 1^{ère} Chambre civile vous a saisi à juste titre, pour renvoyer la cause et les parties devant la juridiction administrative. Il lui appartiendra de tirer les conséquences de votre décision en cassant sans renvoi, au visa de votre arrêt, la décision déférée en toutes ses dispositions.

* *
*

Nous avons en conséquence l'honneur de conclure :

- à la compétence de la juridiction de l'ordre administratif pour connaître du litige opposant les époux E. à la commune de Le Revest-les-Eaux en ce qui concerne la destruction d'un portail et d'une clôture réalisés par des tiers sur une voie publique communale, ainsi que la réalisation des travaux de reconstitution de la portion de voirie supprimée.
- à la nullité de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 18 décembre 2008 en tant qu'il a décliné la compétence des juridictions administratives pour connaître du litige et au renvoi de la cause et des parties devant cette juridiction.