

Prévention de conflit négatif

N° 3931 – époux P. c/ commune de Saint-Palais-sur-Mer

Rapporteur : M. Jacques Arrighi de Casanova

Commissaire du gouvernement : Mme Anne-Marie Batut

Séance du 9 décembre 2013

Lecture du 9 décembre 2013

Décision du Tribunal des conflits n° 3931 – lecture du 9 décembre 2013

Au terme de la convention par laquelle ils avaient accepté de mettre, pour une durée de quatre ans, une parcelle de terrain leur appartenant à la disposition de la commune de Saint-Palais-sur-Mer qui y avait aménagé une aire de sport et se maintenait dans les lieux, les époux X... , se heurtant au refus de la collectivité locale de leur restituer la jouissance de leur terrain, l'ont assignée en expulsion et en indemnisation de leur préjudice. Le juge des référés judiciaires puis le tribunal de grande instance, saisi sur le fondement de la voie de fait, s'étant successivement déclarés incompétents, le juge administratif, saisi d'une demande tendant à voir annuler la décision tacite du maire de refus de restitution du terrain et condamner la commune à le restituer sous astreinte ainsi qu'à indemniser le préjudice né de l'occupation illégale, a accueilli les deux premiers chefs de demande mais, estimant être en présence d'une emprise irrégulière, a décliné sa compétence sur le troisième au profit de la juridiction judiciaire et, en conséquence, a saisi le Tribunal des conflits sur le fondement de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849.

La décision commentée a donné l'occasion au Tribunal de rappeler sa jurisprudence sur la régularité de sa saisine, de la préciser quant aux conditions de son dessaisissement par l'effet d'une transaction intervenue entre les parties après sa saisine et de tirer les conséquences de sa récente décision en matière de voie de fait.

► la régularité de la saisine :

Elle était contestée par la commune au motif que les conditions d'un conflit imposant le renvoi au Tribunal n'étaient pas remplies dès lors que la juridiction judiciaire s'était prononcée au regard de la voie de fait et non de l'emprise irrégulière.

On sait que, dans l'appréciation des conditions posées par l'article 34 du décret du 26 octobre 1849, une jurisprudence constante du Tribunal des conflits écarte l'exigence d'une stricte identité d'objet, de cause et de parties entre les actions qui ont successivement donné lieu aux décisions d'incompétence des juridictions de l'un et l'autre ordres, pour ne prendre en considération qu'une acception large de l'objet de la demande, entendu comme la finalité de l'action engagée (TC, 25 janvier 1988, *Bunelier*, n° 2502 ; 29 septembre 1997, *SA Ciments Lafarge*, n° 3024 ; 21 juin 2010, *M. Terrier c/ Commune de Criquetot-sur-Ouville*, n° 3726).

En l'espèce, le Tribunal a retenu qu'il importait peu que le fondement juridique de l'action engagée par les époux X ... ait été différent devant l'un et l'autre ordres de

juridictions, dès lors qu'ils poursuivaient identiquement la réparation de leur préjudice né de l'occupation illégale de leur terrain, de sorte qu'il s'agissait bien du même litige.

► l'absence de non-lieu à statuer :

La commune a fait état de la transaction conclue avec les époux X..., postérieurement à la saisine du Tribunal, précisant que ceux-ci lui avaient consenti la vente de la parcelle litigieuse.

Une telle situation a déjà été soumise au Tribunal qui a apporté des réponses variables. Ainsi, il a jugé n'y avoir lieu à statuer sur la question de compétence au simple constat que les parties avaient signé une transaction mettant fin au litige (TC, 3 juin 1996, *Maison de retraite de Sommevoire c/ société Boulogne et entreprise Mion et Gâtinois*, n° 2921). Mais, il a aussi décidé n'y avoir lieu, en l'état, à statuer sur la question de compétence au motif que la partie demanderesse s'était désistée purement et simplement de sa demande (TC, 10 mars 1975, *syndicat intercommunal d'électrification de Saint-Philippe d'Aiguilhe c/ Ministre de l'Intérieur et sieur Falck*, n° 1996 ; 18 avril 2005, *M. Urien c/ société Distribution Casino France*, n° 3439), étant souligné que certaines décisions relèvent que la juridiction ayant procédé au renvoi devant le Tribunal avant le désistement en avait effectivement donné acte par une décision formalisée (TC, 18 octobre 2010, *M. Nonin c/ Office de tourisme de Notre-Dame de Bellecombe*, n° 3743).

Selon l'article 384 du code de procédure civile, l'instance s'éteint accessoirement à l'action par l'effet de la transaction et l'extinction de l'instance est constatée par une décision de dessaisissement. Il faut remarquer qu'en matière civile, si la transaction éteint effectivement l'action et, partant, l'instance, c'est évidemment sous réserve qu'elle soit régulière et licite et que les conditions sous lesquelles elle a été conclue se soient réalisées. Par ailleurs, en matière administrative, le Conseil d'Etat met à la charge du juge administratif compétent de vérifier d'office que les parties consentent effectivement à la transaction, que l'objet de cette transaction est licite, qu'elle ne constitue pas de la part de la collectivité publique intéressée une libéralité et qu'elle ne méconnaît pas d'autres règles d'ordre public, à défaut de quoi ladite transaction est nulle (CE Ass., avis, 6 décembre 2002, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses*, n° 249153).

En l'espèce, il ressortait du « protocole d'accord transactionnel » conclu après saisine du Tribunal des conflits que les parties s'engageaient à se désister réciproquement de toute instance ou action en cours trouvant sa cause ou son fondement dans les faits litigieux dès le versement du prix de vente. Or, il n'était aucunement justifié par la commune, qui invoquait cette transaction, que la condition du paiement du prix était remplie ni qu'en conséquence les époux X..., demandeurs à l'instance, s'étaient effectivement désistés de leur demande d'indemnisation devant le tribunal administratif. Dans ces conditions, le Tribunal des conflits a estimé que la simple production de cette transaction ne suffisait pas à priver d'objet la question de compétence qui lui avait été renvoyée.

► la question de la compétence :

Jusqu'alors, la jurisprudence traditionnelle retenait qu'en présence d'une emprise irrégulière, l'indemnisation du préjudice qui en résultait ressortissait à la compétence du juge

judiciaire (TC, 6 mai 2002, *époux Binet c/ Electricité de France*, n° 3287 ; 20 juin 2005, *Mme Lopez c/ Electricité de France*, n° 3457).

Il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel a circonscrit les matières que les règles et principes constitutionnels réservent à l'autorité judiciaire, tel le droit de propriété (Cons. Cons., décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985 ; décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985 ; décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989). Le Tribunal des conflits en a récemment tiré les conséquences en ce qui concerne la définition de la voie de fait, pour énoncer que l'atteinte au droit de propriété fondant la plénitude de compétence du juge judiciaire pour prononcer toute mesure en vue d'y mettre fin et, le cas échéant, en assurer la réparation, recouvre exclusivement le cas d'extinction définitive de ce droit, par analogie avec la compétence attribuée à ce même juge en matière d'expropriation (TC, 17 juin 2013, *Bergoend c/ société ERDF Anancy Léman*, n° 3911).

S'inscrivant dans la logique de cette dernière décision, le Tribunal considère, dans la décision commentée, que, dans la mesure où seule la dépossession définitive, que sous-entend, au demeurant, l'exigence d'une « juste et préalable indemnité » prévue par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, donne compétence au juge judiciaire pour réparer le préjudice résultant d'une telle dépossession, l'atteinte au droit de propriété caractérisée soit par une dépossession temporaire soit par une altération ponctuelle de ses attributs ne peut faire échec au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires.

Cette analyse se conjugue avec l'objectif d'une bonne administration de la justice pour éviter que le justiciable, après avoir dû demander au juge administratif l'annulation de l'acte ou de la décision de la personne de droit public à l'origine de l'emprise irrégulière et l'injonction d'y mettre fin, soit contraint d'aller ou de retourner devant le juge judiciaire pour obtenir réparation du préjudice qui en est résulté.

C'est dans ce contexte que le Tribunal des conflits, revenant sur sa jurisprudence antérieure, retient la compétence du juge administratif pour statuer sur une demande d'indemnisation du préjudice né d'une emprise irrégulière.