

TC N° 3937
Consorts D.

Rapporteur : E. Honorat
Commissaire du Gouvernement : F. Desportes

Conclusions

I.- M. et Mme D. sont propriétaires de plusieurs lots au sein d'un ensemble immobilier en copropriété situé à Gournay-sur-Marne, au 34 promenade Marx Dormoy certains de ces lots étant affectés à un usage d'habitation et d'autres à l'activité de garagiste qu'exerçait, semble-t-il, M. D. assisté de ses deux fils. La condamnation de M. D. pour construction sans permis et, surtout, l'engagement d'une procédure de péril imminent par le maire ont donné lieu au cours de ces vingt dernières années entre les consorts D. et la commune de Gournay-sur-Marne à de multiples actions contentieuses tant devant les juridictions administratives que devant les juridictions judiciaires. Nous nous bornerons à évoquer les deux instances qui ont déterminé votre saisine.

La première a été engagée devant le juge judiciaire. Les consorts D. ont assigné la commune de Gournay-sur-Marne et le trésorier principal de Noisy-le-Grand devant le tribunal de grande instance de Bobigny aux fins de les voir condamner à leur payer diverses sommes correspondant à la valeur de biens meubles qui étaient situés au 34 promenade Marx Dormoy, soutenant que la commune les avait fait illégalement appréhender ou saisir. Par une ordonnance du 5 mars 2002, le juge de la mise en état a décliné sa compétence en retenant qu'en l'absence de voie de fait démontrée ou même alléguée, l'action en responsabilité, dirigée contre une collectivité publique, ressortissait à la juridiction administrative.

Un peu plus de trois années plus tard, les consorts D. ont saisi aux mêmes fins le tribunal administratif de Cergy-Pontoise qui a rejeté leurs requêtes. Sur leur appel, la cour administrative d'appel de Versailles, par arrêt du 20 juin 2013, a estimé que le litige ne ressortissait pas à la juridiction administrative et, constatant que le juge judiciaire avait décliné sa compétence, a décidé de vous saisir en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849, dont les conditions de mise en œuvre nous paraissent réunies en l'état de l'identité du litige porté devant les juridictions des deux ordres et du caractère définitif de l'ordonnance du juge de la mise en état du 5 mars 2002.

II - Bien qu'ils apparaissent étroitement liés dans l'argumentation des consorts D., ce sont en réalité deux litiges qui ont donné lieu aux actions portées successivement devant les juridictions judiciaires et administratives. Il apparaît en effet que les demandes indemnitaires des intéressés tendent à la réparation du préjudice qui résulterait selon eux, d'une part, de saisies irrégulières effectuées pour le recouvrement d'une astreinte prononcée par le juge pénal et, d'autre part, de l'appréhension de meubles décidée pour la mise à exécution d'un arrêté de péril pris par le maire. L'imbrication de ces demandes est la conséquence de la situation touffue sinon confuse créée par la multiplication des contentieux ayant opposé les intéressés à la commune. Ces deux litiges n'appelant pas nécessairement la même réponse quant à la compétence juridictionnelle, nous les examinerons séparément.

A.- Le premier a trait à plusieurs saisies de meubles effectuée à la demande de la commune dans des conditions qu'il convient d'exposer brièvement. Par un arrêt du 13 octobre 1993 rendu par l'une de ses formations correctionnelles, la cour d'appel de Paris a déclaré M. D. coupable de construction sans permis à raison de l'extension d'une véranda située sur la terrasse de l'un des bâtiments du 34 promenade Marx Dormoy. Faisant application de l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme, elle a ordonné la mise en conformité des lieux dans un délai de six mois à compter de sa décision sous astreinte de 500 francs par jour de retard. Estimant que M. D. n'avait pas réalisé les travaux de mise en conformité, la commune a décidé de procéder à la liquidation et au recouvrement de l'astreinte. Conformément aux prescriptions de l'article L. 480-8 du code de l'urbanisme, elle a émis à cet effet divers titres exécutoires pour une somme de 537 475 francs en exécution desquels elle a fait procéder les 18 novembre 1996 et 6 avril 1998 à la saisie-vente de biens meubles censés appartenir à M. D. Ces saisies, dont la seconde a été effectuée entre les mains d'un tiers, ont été suivies, respectivement les 27 avril et 29 juin 1998, d'une vente aux enchères.

Cependant, à l'issue d'une instance introduite par M. D. devant le juge de l'exécution aux fins de contester la validité du procès-verbal de saisie-vente du 18 novembre 1996, la cour d'appel de Paris, par un arrêt du 4 mai 1999 infirmant la décision du premier juge, a annulé ce procès-verbal. Elle a estimé que le demandeur avait en réalité procédé à la mise en conformité des lieux de sorte que l'astreinte ne pouvait être liquidée. La validité du procès-verbal de saisie-vente du 6 avril 1998 a également été contestée devant le juge de l'exécution. Nous ne disposons pas d'indications précises sur l'issue de cette contestation, le juge ayant sursis à statuer dans l'attente d'une décision du tribunal administratif. Il va de soi cependant que les motifs par lesquels la cour d'appel de Paris a annulé la saisie-vente du 18 novembre 1996 conduisent à regarder également comme irrégulière celle du 6 avril 1998. Il semble d'ailleurs qu'en conséquence de cet arrêt, la commune ait reversé aux intéressés le produit de la vente de la totalité des biens qui avaient fait l'objet d'une licitation.

Quoi qu'il en soit, pour le règlement de la question de compétence qui vous est soumise, il importe seulement de retenir que les consorts D. recherchent la responsabilité de la commune de Gournay-sur-Marne en invoquant, notamment, le caractère fautif des saisies-ventes effectuées et le préjudice causé par la non restitution des biens saisis qui n'auraient pas été vendus. Or, ainsi que l'a relevé la cour administrative d'appel de Paris, une telle demande ressortit à la juridiction judiciaire. Vous jugez en effet que, dès lors que la liquidation et le recouvrement, pour le compte de la commune, de l'astreinte prononcée en application de l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme sont relatifs à l'exécution d'une décision judiciaire, *“la responsabilité de la personne publique, pouvant être engagée, en conséquence de l'irrégularité de ces actes qui n'en sont pas détachables, ne peut être recherchée que devant la juridiction judiciaire”* (v. TC 14 nov. 2011, *M. et Mme Gaci c/ commune de Falicon*, n° C 3810, T.). Cette solution se situe dans la ligne de votre jurisprudence constante selon laquelle, de manière plus générale, les divers contentieux relatifs à la liquidation et au recouvrement de l'astreinte prononcée en application de l'article précité du code de l'urbanisme ressortissent au juge judiciaire (v. not. TC 17 oct. 1988, *Leroy et SA Coopérative d'habitations à loyer modéré “La maison familiale”*, n° 02538, T. - TC 10 juill. 1990, *Guérin*, n° 02623, Rec.).

Précisons qu'aucun des griefs mis en avant par les consorts D. pour caractériser la responsabilité de la commune n'est de nature à faire apparaître les actes de recouvrement comme détachables de l'exécution de la condamnation judiciaire. Il en est ainsi, notamment,

du grief selon lequel auraient été saisis des meubles qui appartenait non à M. D., seul condamné pénalement, mais à ses fils. C'est en effet au juge judiciaire qu'il appartient d'apprécier la responsabilité liée à l'étendue de saisies dont la cause demeure l'exécution de la condamnation judiciaire.

C'est donc à bon droit que la cour administrative d'appel de Versailles a estimé que la demande des consorts D. relevait des juridictions de l'ordre judiciaire en tant qu'elle tendait à la mise en cause de la responsabilité de la commune à raison des saisies-vente effectuées pour le recouvrement de l'astreinte prononcée par la juridiction correctionnelle.

B.- Cependant, cette solution n'épuise pas le sujet. Comme nous l'avons indiqué, à l'appui de leur demande d'indemnisation les consorts D. invoquent un autre fait générateur du dommage dont ils demandent réparation.

Par un arrêté de péril imminent du 3 février 1997 pris en application de l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction alors en vigueur le maire de Gournay-sur-Marne a enjoint aux copropriétaires de l'immeuble du 34 promenade Marx Dormoy d'évacuer le bâtiment sous huit jours, d'obstruer les accès, de mettre en place un périmètre de sécurité et d'abattre les souches de cheminées ainsi que les parties présentant un risque de chute.

Le 2 octobre 1997, après mise en demeure, la commune a fait procéder à l'évacuation forcée des occupants ainsi qu'à l'appréhension des meubles qui se trouvaient dans les bâtiments. Selon les indications données par le jugement du tribunal administratif dont l'appel a donné lieu à l'arrêt vous saisissant, les meubles appréhendés ont été placés dans un garde-meuble ou, s'agissant des véhicules, mis en fourrière. Les animaux domestiques ont quant à eux été confiés à une société spécialisée. Certains des meubles qui avaient été mis au garde-meuble ont fait l'objet de la saisie vente déjà évoquée du 6 avril 1998 mise en œuvre pour le recouvrement de l'astreinte. Le sort des autres, qui seul nous intéresse ici, demeure incertain de même d'ailleurs que leur consistance.

Les consorts D. soutiennent notamment que, faute d'avoir été informés du lieu où les meubles avaient été entreposés, ils n'ont pas été mis en mesure de les récupérer. Le préjudice invoqué trouvant ici sa cause dans l'exécution d'un arrêté de péril le tribunal de grande instance de Bobigny a estimé que son indemnisation relevait de la compétence de la juridiction administrative. Cependant la cour administrative d'appel de Paris a eu une appréciation différente. Après avoir relevé que l'arrêté de péril imminent n'avait d'autre objet que d'assurer la sécurité des personnes, elle a jugé - nous citons les termes de son arrêt - que *“la saisie le 2 octobre 1997 de l'ensemble des biens meubles appartenant à M. D. et à sa famille effectuée à la demande du maire de la commune et l'absence de restitution de ces biens ou d'indemnisation de la valeur des biens sont manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exécution administrative [de l'] arrêté de péril imminent”*. Il semble ainsi que la cour administrative d'appel ait vu une voie de fait dans l'enlèvement des meubles, qualifié par elle improprement de saisie, étant précisé que la régularité de l'expulsion, reconnue par un jugement du 19 avril 2000 du tribunal administratif de Paris, n'est pas en discussion.

Nous voyons sans mal les avantages d'ordre pratique que présenterait cette solution puisqu'elle aurait pour effet de confier au juge judiciaire le règlement de l'ensemble du

contentieux dont se trouve actuellement saisi le juge administratif et d'éviter ainsi une dissociation qui peut apparaître inopportune compte tenu de l'enchevêtrement des faits. Cela étant cette dissociation, qui a des précédents¹, est possible, les intéressés distinguant clairement dans la formulation de leurs chefs de demande entre, d'une part, l'indemnisation réclamée au titre des "objets mobiliers saisis sur le fondement des astreintes" et, d'autre part, celle réclamée au titre des "objets et animaux appréhendés lors de l'expulsion". Quoiqu'il en soit, elle nous paraît difficile à éviter, les agissements reprochés à la commune ne pouvant être regardés à notre sens comme constitutifs d'une voie de fait dont l'existence n'a d'ailleurs pas été invoquée devant le juge judiciaire. A la lumière de la définition énoncée par votre arrêt du 17 juin 2013, *Bergroend c/ Société ERDF Anecy Léman* (n° 3911) l'existence d'une voie de fait supposerait, d'une part, que les mesures ou décisions prises par la commune aient abouti à l'extinction du droit de propriété des consorts D. sur les meubles enlevés et, d'autre part, que ces mesures ou décisions aient consisté soit en l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière soit en une décision insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative.

Or, si le sort des meubles appréhendés demeure incertain, il n'est pas allégué qu'ils auraient été détruits et il ne nous apparaît pas qu'en les faisant entreposer dans un garde meuble la commune aurait pris une mesure aboutissant à l'extinction du droit de propriété des requérants.

Par ailleurs et surtout, il est difficile de considérer qu'en faisant procéder à l'enlèvement des meubles, elle aurait exécuté l'arrêté de péril dans des conditions irrégulières. Lorsqu'un tel arrêté prévoit, comme en l'espèce, l'évacuation des occupants et la condamnation des accès du bâtiment, il nous semble que, même si sa raison d'être est d'assurer la sécurité des personnes, il impose également et nécessairement l'enlèvement des biens dont les occupants sont propriétaires afin, précisément, de préserver les droits de ces derniers. Au demeurant, nous observons que les articles L. 542-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation issus de la loi du 14 mars 2011 dite LOPPSI 2 prévoient que l'évacuation d'un immeuble faisant l'objet d'une interdiction d'habiter emporte enlèvement des biens des occupants, édictant des règles assez proches de celles prévues par les articles L. 433-1 et suivants du code des procédures civiles d'exécution en cas d'expulsion d'un occupant sans titre. Il est notamment prévu que si l'occupant n'emporte pas ses meubles, ceux-ci, inventoriés, peuvent être déposés dans un lieu approprié. De telles prérogatives étaient reconnues à l'administration dès avant l'entrée en vigueur de ces dispositions. Il résulte en effet des travaux parlementaires que l'intervention législative n'a eu d'autre objet que de décharger la collectivité publique des coûts afférents au transport et à la garde des meubles entreposés en les faisant supporter par le propriétaire.

En tout état de cause, il se déduit de votre jurisprudence (TC 4 juill. 1991, *Assoc. Maison des Jeunes et de la Culture Boris Vian*, n° 2662, Rec.) comme de celle de la Cour de cassation (Civ. 1^{ère} 4 nov. 1986, Bull. n° 252 - Civ. 3^{ème} 22 nov. 1995, Bull. n° 241) que l'urgence présidant à une expulsion en raison d'une situation de péril imminent exclut en principe que l'enlèvement, voire la destruction, de meubles se trouvant sur les lieux libérés soit regardé comme étant insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration et donc comme une voie de fait – sinon comme une faute.

1 v. not.: TC 22 nov. 2010, n° 3767 – TC 4 juill. 2011, n° 3793 – TC 17 déc. 2012, n° 3871

La juridiction administrative était donc compétente pour connaître de l'action en responsabilité dirigée contre la commune à raison de la non restitution des biens n'ayant pas fait l'objet des mesures de saisie-vente.

En conséquence, nous concluons :

1° à la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître de la demande formée par les consorts D. contre la commune de Gournay-sur-Marne et l'Etat en tant qu'elle porte sur les conséquences dommageables de la non restitution des biens ayant fait l'objet des saisies-ventes des 18 novembre 1996 et 6 avril 1998 ;

2° à ce que l'ordonnance du 2 mars 2003 du juge de la mise en état du tribunal de grande instance de Bobigny soit déclarée nulle et non avenue en tant qu'elle a décliné la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître de la demande ainsi analysée, la cause et les parties étant renvoyées, dans cette mesure, devant ce tribunal ;

3° à la compétence de la juridiction administrative pour connaître de la demande formée par les consorts D. contre la commune de Gournay-sur-Marne et l'Etat en tant qu'elle porte sur les conséquences dommageables de la non restitution des biens autres que ceux ayant fait l'objet des saisies-ventes des 18 novembre 1996 et 6 avril 1998 ;

4° à ce que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 20 juin 2013 soit déclaré nul et non avenue en tant qu'il a déclaré la juridiction administrative incompétente pour connaître de la demande ainsi analysée, la cause et les parties étant renvoyées, dans cette mesure, devant cette cour.