

## Injonction et responsabilité sans faute dans le contentieux des dommages de travaux publics

Jean-Philippe Ferreira, Maître de conférences à l'université Paris-II-Panthéon-Assas, CRDA

En droit de la responsabilité administrative, la retenue du juge administratif dans l'exercice du pouvoir d'injonction peut aisément être comparée à certains de ces arbres robustes, insensibles aux agressions extérieures et dotés d'une capacité de régénération exceptionnelle. Fait du hasard ou ironie du sort, c'est à propos de dommages causés par l'un de ces arbres, le robinier dit faux-acacia, qu'une telle réserve a été consacrée. L'arrêt *Commune de Chambéry* est l'occasion pour le Conseil d'Etat, quatre ans après l'intégration du pouvoir d'injonction dans l'arsenal du juge de la responsabilité (CE 27 juill. 2015, n° 367484, *M. Baey c/ Commune d'Hébuterne*, Lebon [📄](#) 285 ; AJDA 2015. 2277 [📄](#), note A. Perrin [📄](#) ; AJCT 2016. 48, obs. S. Defix [📄](#) ; Dr. adm. 2015, n° 12, comm. 78, note C. Zacharie), de l'appliquer aux dommages de travaux publics causés sans faute.

Cette affaire remonte à l'hiver 2002, lorsque la SCI des Cèdres obtint de la commune de Chambéry l'abattage de plusieurs faux-acacias implantés sur le domaine public, menaçant de s'effondrer sur la propriété dont elle venait de faire l'acquisition. Les dommages sont apparus à compter de l'été suivant, qu'il s'agisse de l'émergence régulière de drageons et de rejets de faux-acacias dans la propriété de la SCI ou encore de la dégradation du mur de clôture par le développement d'un frêne présent sur la voie publique jouxtant ce mur.

Dans son arrêt, le Conseil d'Etat n'a vraisemblablement pas prêté d'attention particulière à la question de l'engagement de la responsabilité de la commune. Cette dernière fut réputée acquise dès le début de la procédure, les juges du Palais-Royal n'ayant rien eu à redire sur l'exigence par la cour administrative d'appel d'un préjudice anormal et spécial, pour un dommage présentant pourtant les traits d'un accident causé à un tiers. Aux termes de la classification de la responsabilité du fait des dommages de travaux publics proposée par René Chapus, il convient en effet de distinguer les dommages dits accidentels des dommages dits permanents, la détermination du régime de responsabilité étant exclusivement guidée par la qualité de la victime pour les premiers - tiers (responsabilité sans faute non conditionnée à la preuve d'un préjudice anormal et spécial), usager (faute présumée) ou participant (faute prouvée) -, tandis que les seconds relèvent de la responsabilité sans faute dans laquelle un préjudice anormal et spécial est exigé (R. Chapus, *Structure de la responsabilité pour dommages de travaux publics*, in *Mélanges offerts à Marcel Waline. Le juge et le droit public*, LGDJ, t. 2, 1974, p. 307 et s. ; du même auteur, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd. , t. 2, 2001, p. 650 et s.).

Certes, dans l'arrêt du 18 mars 2019, le juge s'est placé sur le terrain accidentel, conformément à sa jurisprudence sur les dommages causés par les racines d'arbres implantés sur la voie publique, ces arbres constituant des ouvrages publics en vertu de la théorie de l'accessoire (CE 15 oct. 1980, n° 14652 ; CE 4 mars 2009, n° 305080, *Borderes*, AJDA 2009. 1007 [📄](#) ; CE 10 juill. 2009, n° 311402, *Commune de Prades-le-Lez*). Dans cette catégorie de dommages accidentels, le juge se fonde classiquement sur la qualité de tiers pour retenir la responsabilité sans faute, comme le rappelle le Conseil d'Etat en 2019 : « Le maître d'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement » (v., auparavant, CE, ass., 28 mai 1971, n° 76216, *Département du Var c/ Entreprise Bec Freres*, Lebon [📄](#) 419 ; CJEG 1971. 235, concl. J.-F. Théry ; JCP 1972. II. 17133, note P. Verrier ; RD publ. 1972. 695, note M. Waline ; CE 10 févr. 2014, n° 361280, Lebon [📄](#) 28 ; AJDA 2014. 1221 [📄](#), note N. Foulquier [📄](#) ; AJCT 2014. 391, obs. N. Josselin [📄](#) ; JCP Adm. 2014. 2317, note H. Pauliat). Pour autant, la haute juridiction administrative s'est fait l'écho d'un raisonnement sévère à l'égard de ces victimes, initié en 2016 (CE 26 févr. 2016, n° 389258, *Société Jenapy 01*, Lebon T. 984 [📄](#) ; AJDA 2016. 410 [📄](#) ; BJCL 2016. 265, concl. G. Pellissier et note S. Traoré ; Dr. adm. 2016, n° 8-9, comm. 49, note G. Eveillard) et bien heureusement abandonné quelques semaines

après l'arrêt commenté (CE 10 avr. 2019, n° 411961, *Compagnie nationale du Rhône*, Lebon  T. ; AJDA 2019. 841, note E. Maupin ; et 1821, note E. Barbin ; Dr adm. 2019, n° 7, comm. 40, note G. Eveillard ; renouant avec CE 7 août 2008, n° 289329, *Société anonyme de gestion des eaux de Paris*, Lebon T. 956  ; BJCP 2009. 41, concl. E. Glaser ; Dr. adm. 2009, n° 5, comm. 77, note E. Glaser). Elle considère ainsi que le juge d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en analysant le dommage à l'aune de son « caractère grave et spécial », notion de gravité qui, soit dit en passant et si l'on en croit la jurisprudence récente, est actuellement préférée à celle d'anormalité jusqu'alors prépondérante dans le domaine des travaux publics (CE 13 mars 2019, n° 406867, *Syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique du bassin de la Berre et du Rieu*, Lebon  T. ; AJDA 2019. 1242 , concl. L. Dutheillet de Lamothe  ; CE 10 avr. 2019, *Compagnie nationale du Rhône*, préc. ; comp. avec CE 16 févr. 2011, n° 331651, *Réseau ferré de France*). L'ajout de la condition d'un préjudice grave et spécial revient *ipso facto* à élever le degré d'exigence pour admettre la responsabilité par un alignement du régime applicable au dommage accidentel sur celui du dommage permanent, l'imprévisibilité du premier appelant pourtant une protection plus importante de la victime que le second, par nature prévisible.

Mais l'essentiel du raisonnement du Conseil d'Etat réside ailleurs. La commune de Chambéry s'est pourvue en cassation, notamment car le juge d'appel lui a enjoint sous astreinte de mettre définitivement fin au dommage, en procédant à l'abattage et à la dévitalisation des faux-acacias et du frêne présents sur la voie publique et sur la propriété de la SCI, ainsi qu'au traitement des racines en sous-sol de jardin. A cet égard, la haute juridiction fait droit aux conclusions de la commune. Si elle admet l'existence d'un tel pouvoir d'injonction, elle se refuse à l'appliquer en l'espèce, laissant perdurer la cause du dommage. Dès lors, le Conseil d'Etat adopte une conception limitée de l'office du juge du contentieux indemnitaire. L'extension de ce pouvoir aux dommages de travaux publics causés sans faute n'est faite qu'au prix d'une retenue ou plutôt d'une nouvelle retenue, laquelle tend à devenir classique en droit de la responsabilité administrative.

## I - Une extension tout en retenue

L'arrêt du 18 mars 2019 était attendu, tant les tentatives d'introduction de l'injonction dans le domaine des travaux publics se sont multipliées ces dernières années. Une telle solution était toutefois loin d'être acquise au moment de l'adoption de la loi du 8 février 1995 ayant doté le juge administratif d'un pouvoir d'injonction. Deux principes y faisaient directement obstacle. De manière générale, la jurisprudence reste encore attachée à l'interdiction faite au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration (CE 28 févr. 1996, n° 106582, *Fauqueux*, Lebon  52 ; v., à propos des travaux publics, CE 27 juill. 2009, n° 302110, *M<sup>me</sup> Giard*, Lebon  310 ; AJDA 2009. 1525  ; Procédures 2009, n° 10, comm. 341, obs. S. Deygas), au risque de violer le principe de séparation des autorités administrative et judiciaire (J. Chevallier, L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur, AJDA 1972. 67). Le second principe est celui de l'intangibilité de l'ouvrage public, dont l'émergence est traditionnellement située au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle (CE 7 juill. 1853, *Robin de la Grimaudière*, Lebon 693 ; S. 1854. II. 213), lequel défend au juge d'ordonner toute modification ou suppression d'un ouvrage public, quand bien même il aurait été implanté irrégulièrement.

Malgré ces obstacles, le juge administratif a progressivement élaboré un corpus jurisprudentiel favorable à l'injonction en matière de travaux publics, ayant abouti à la solution dégagée en 2019. Il en a été ainsi dès l'adoption de la loi du 8 février 1995, certaines juridictions administratives du fond s'étant emparées d'un tel pouvoir (TA Limoges, 7 déc. 1995, *Consorts Descat*, RFDA 1996. 348 ; TA Nantes, 25 juill. 1996, *Derenne*, JCP 1997. IV. 265 ; TA Lyon, 4 févr. 1998, *M<sup>me</sup> Guillot*, LPA 5 août 1999, n° 155, p. 24, concl. E. Kolbert), là où d'autres s'y sont refusées (TA Lyon, 7 juill. 1996, *Nameur*, Dr. adm. 1996, n° 495 ; CAA Nantes, 11 déc. 1996, n° 94NT00562, *Commune d'Ailly*, *Commune de La Croix-Saint-Leufroy*, AJDA 1997. 307  ; et 280, chron. P. Cadenat, D. Devillers, J. Brénier, J.-P. Paître, P.-E. Spitz et L. Erstein  ; CAA Bordeaux, 6 juill. 1998, n° 96BX00158, *Commune de Sète*).

Trois procédés différents ont toutefois contribué à doter le juge administratif du pouvoir d'injonction dans le contentieux des dommages de travaux publics. Tout d'abord, et de manière implicite, le renversement progressif du principe d'intangibilité de l'ouvrage public au profit de celui d'une « tangibilité mesurée » a indéniablement constitué une source d'inspiration pour le juge. Bien que ce principe soit habituellement cantonné au contentieux de la légalité, les juges du fond l'ont doté d'un effet utile dans celui de la responsabilité, en empruntant la méthode du bilan

appliquée aux ouvrages publics depuis 2003 et amendée en 2011 (CE, sect., 29 janv. 2003, n° 245239, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes, Commune de Clans*, Lebon 21 avec les concl. [📄](#) ; AJDA 2003. 784 [📄](#), note P. Sablière [📄](#) ; RFDA 2003. 477, concl. Ch. Maugüé [📄](#) ; et 484, note C. Lavalie [📄](#) ; JCP 2003, II, 10118, note G. Noël ; JCP Adm. 2003. 1342, note J. Dufau ; CE, sect., 14 oct. 2011, n° 320371, *Commune de Valmeinier, Syndicat mixte des Islettes*, Lebon [📄](#) 490 ; AJDA 2011. 2226 [📄](#), chron. J.-H. Stahl et X. Domino [📄](#) ; RJEP 2012, comm. 20, concl. C. Legras ; Dr. adm. 2011, n° 12, comm. 100, note G. Eveillard ; JCP Adm. 2011. 2365, note C. Manson ; RD publ. 2013. 79, étude J. Petit). Le raisonnement consiste alors à mesurer si la réalisation des travaux de nature à prévenir ou faire cesser le dommage ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général, compte tenu des différents intérêts en présence et du coût des travaux (v., par ex., CAA Marseille, 5 juin 2014, n° 12MA00631, *Département des Alpes-Maritimes* ; CAA Marseille, 11 janv. 2018, n° 17MA00751, *Commune de Châteauneuf-de-Gadagne* ; CAA Nancy, 18 avr. 2018, n° 17NC00792, SCEA A. Jean-Pierre).

Ensuite, le deuxième procédé est plus indirect, puisqu'il amène à placer le litige sur le terrain principal de la légalité. Pour enjoindre à l'administration d'adopter un comportement déterminé, par exemple l'exécution de travaux, il suffit pour la victime d'assortir sa demande en excès de pouvoir de conclusions à fin d'injonction, puis d'ajouter une action en responsabilité à titre accessoire (CE 30 déc. 2003, n° 235868, *GFA de Cassafières* ; CE 27 juill. 2009, *M<sup>me</sup> Giard*, préc. ; CAA Bordeaux, 26 avr. 2018, n° 16BX01149).

Enfin, le troisième procédé retient davantage l'attention, car il a exercé une influence directe sur la solution adoptée dans l'arrêt commenté. Il faisait peu de doutes que la consécration du pouvoir d'injonction dans la responsabilité du fait des activités de police, lors de l'arrêt *Baey* de 2015 (CE 27 juill. 2015, *M. Baey c/ Commune d'Hébuterne*, préc.), essaierait dans d'autres domaines du droit de la responsabilité administrative. Certaines cours administratives d'appel se sont inspirées du raisonnement de 2015 pour l'adapter à la matière des travaux publics, à l'instar de la décision contestée en l'espèce par la commune de Chambéry (v., par ex., CAA Lyon, 13 avr. 2017, n° 15LY00195, *SCI des Cèdres* ; CAA Lyon, 25 janv. 2018, n° 16LY01925, AJDA 2018. 915 [📄](#), chron. C. Vinet [📄](#) ; CAA Paris, 10 avr. 2018, n° 16PA03662, *Commune de Cesson*). Pour autant, les juges d'appel ne se sont pas référés à « un comportement fautif » comme en 2015, mais à un simple « préjudice imputable à la présence ou au fonctionnement d'un ouvrage public », autrement dit à une hypothèse de responsabilité sans faute, à propos de laquelle ils ont estimé qu'une injonction était parfaitement possible pour faire cesser le dommage.

L'arrêt du 18 mars 2019 n'est, en définitive, que l'épilogue de cet itinéraire jurisprudentiel amorcé lors de l'adoption de la loi du 8 février 1995. La solution adoptée par le Conseil d'Etat est assez sévère à l'égard des victimes, puisque l'extension du pouvoir d'injonction aux cas de responsabilité sans faute élevés dans le contentieux des dommages de travaux publics est assortie d'une réserve limitant drastiquement les possibilités d'obtenir la prévention ou la cessation définitive du dommage. Plutôt que de reprendre la motivation dégagée en appel, les juges du Palais-Royal raisonnent en deux temps. Ils réitèrent en premier lieu les trois conditions dégagées en 2015, à savoir un comportement fautif, un comportement et un préjudice qui perdurent à la date à laquelle se prononce le juge, et des conclusions à fin d'injonction soulevées en ce sens par le requérant, cette dernière condition étant susceptible d'évoluer depuis que le juge peut user d'office de son pouvoir d'injonction (CJA, art. L. 911-1, modifié par art. 40 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice). Une incise est en second lieu introduite à propos de la responsabilité sans faute du maître de l'ouvrage, dès lors que le juge « met à la charge de la personne publique la réparation d'un préjudice grave et spécial imputable à la présence ou au fonctionnement d'un ouvrage public ». Dans cette hypothèse, « il ne peut user d'un tel pouvoir d'injonction que si le requérant fait également état, à l'appui de ses conclusions à fin d'injonction, de ce que la poursuite de ce préjudice, ainsi réparé sur le terrain de la responsabilité sans faute du maître de l'ouvrage, trouve sa cause au moins pour partie dans une faute du propriétaire de l'ouvrage » ; et d'ajouter que le juge « peut alors enjoindre à la personne publique, dans cette seule mesure, de mettre fin à ce comportement fautif ou d'en pallier les effets ».

Une telle solution appelle trois remarques. Tout d'abord, l'exigence d'un préjudice grave et spécial revient, aux termes de la classification de René Chapus, à limiter l'injonction aux dommages permanents de travaux publics. A vrai dire, cette catégorie de dommages est bien plus propice à l'exercice du pouvoir d'injonction que celle des dommages accidentels, eu égard à la condition d'un comportement et d'un préjudice perdurant à la date à laquelle se prononce le juge. Les dommages permanents correspondent généralement à une atteinte durable, tandis que les

dommages accidentels sont par nature fortuits et donc ponctuels. Dans les accidents de travaux publics, la capacité d'action du juge sera sans doute le plus souvent limitée au préjudice, en raison de l'achèvement du comportement, c'est-à-dire du fait générateur accidentel. Par conséquent, la demande de la SCI des Cèdres était vouée à l'échec, le Conseil d'Etat ayant envisagé les désordres causés par le développement des racines des faux-acacias et du frêne à proximité du mur de clôture comme des dommages accidentels.

Ensuite, la condition de la faute du propriétaire de l'ouvrage était en l'espèce parfaitement décelable, nonobstant la responsabilité sans faute à l'oeuvre. En effet, tout dommage accidentel est en soi porteur d'une faute. Cette assertion ne signifie pas que l'ensemble des accidents de travaux publics sont fondés sur la faute, comme a pu l'écrire Paul Amselek (La responsabilité sans faute des personnes publiques d'après la jurisprudence administrative, *in Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Cujas, 1975, p. 243). Dans cette catégorie de dommages, le fait générateur de l'accident est effectivement toujours fautif mais le fondement du droit à réparation réside dans la qualité de la victime et non dans le fait générateur comme bien souvent dans la responsabilité administrative. La prise en compte de la qualité de la victime permet ainsi d'ajuster la preuve du fait fautif aux intérêts que retire la victime dans l'ouvrage ou le travail public à l'origine du dommage : la faute est prouvée pour le participant, elle est présumée pour l'utilisateur, elle est ignorée pour le tiers. Cette idée est confortée par les remarques récentes du rapporteur public Gilles Pellissier, selon lequel une frontière peut être établie entre les dommages permanents et les dommages accidentels de travaux publics selon qu'est en cause un fonctionnement normal ou anormal, c'est-à-dire fautif, d'un ouvrage public (concl. sur CE 10 avr. 2019, n° 411961, *Compagnie nationale du Rhône*). Ce faisant, le Conseil d'Etat encadre très fortement le pouvoir d'injonction, car il conditionne son exercice à l'existence d'un dommage accidentel, en sus du dommage permanent initialement exigé.

Quelles sont alors, et enfin, les raisons de cette conception si restrictive de l'injonction dans le contentieux des dommages de travaux publics ? Elles transparaissent des conclusions prononcées par Romain Victor dans l'affaire commentée. Alors que la cessation du comportement fautif était implicitement attachée au respect du principe de légalité dans l'arrêt *Baey* de 2015, l'injonction apparaissait plus difficile à justifier pour un dommage causé par une activité d'intérêt général non fautive. Dès lors, le rapporteur public ne proposait qu'une « ouverture maîtrisée » du pouvoir d'injonction au domaine de la responsabilité sans faute. Pour circonscrire l'édition de mesures d'injonction, il militait non seulement en faveur d'une transposition de la méthode du bilan utilisée dans le cadre du principe d'intangibilité de l'ouvrage public, mais aussi de la recherche d'une faute. Mais ce raisonnement ne pouvait aboutir qu'à une application théorique du pouvoir d'injonction, ce qu'illustre le refus en l'espèce d'enjoindre à l'administration de prendre les mesures nécessaires à la cessation du préjudice. Par conséquent, le Conseil d'Etat fait preuve de pusillanimité dans le développement de l'office du juge, laquelle n'est pas nouvelle en droit de la responsabilité administrative.

## II - Une retenue en voie d'extension

Dans son arrêt du 18 mars 2019, le Conseil d'Etat adopte une conception restrictive de l'exercice du pouvoir d'injonction. La retenue du juge administratif est en réalité assez classique en droit de la responsabilité administrative, à en croire l'importance conférée au principe de la réparation par équivalent, principe selon lequel le préjudice doit être évalué et réparé en argent. Dès lors et contrairement à d'autres systèmes juridiques étrangers, à l'exemple de l'Allemagne (A. Jacquemet-Gauché, *La responsabilité de la puissance publique en France et en Allemagne. Etude de droit comparé*, LGDJ, 2013, p. 379 et s. ; du même auteur, *Pouvoir d'injonction et action en déclaration de droit. Une comparaison franco-allemande*, RFDA 2015. 662 , spéc. p. 665), la réparation en nature n'est pas admise en droit administratif français (CE 2 juill. 1956, *Derrien*, Lebon 284 ; v., auparavant, en matière de travaux publics, CE 28 mai 1852, *Babelard*, Lebon 195). Or, l'admission du pouvoir d'injonction introduit une brèche dans cette interdiction de principe, l'injonction étant généralement assimilée à une forme de réparation en nature par la doctrine (L. Karam-Boustany, *L'action en responsabilité extra-contractuelle devant le juge administratif*, LGDJ, 2007, p. 372 ; v., toutefois, la subtile distinction opérée avec l'exécution en nature, A. Perrin, *L'injonction en droit public français*, éd. Panthéon-Assas, 2009, p. 119 et s. ; G. Viney, P. Jourdain et S. Carval, *Les effets de la responsabilité*, LGDJ, 4<sup>e</sup> éd., 2017, p. 51 et s.).

Le contentieux des dommages de travaux publics a été à l'origine des premières manifestations de la réparation en

nature en droit administratif, bien avant la consécration du pouvoir d'injonction opérée par l'arrêt de 2019. Déjà en 1812, C.-J.-B. Bonnin écrivait en ce sens que « l'administration doit réparer les lieux et les remettre en l'état où ils étaient avant l'entreprise des travaux » (C.-J.-B. Bonnin, *Principes d'administration publique*, Renaudière, 3<sup>e</sup> éd., t. 2, 1812, p. 52). Mais les outils créés par la suite, principalement dans le cadre de la responsabilité sans faute, ont tous pour trait commun de favoriser une certaine retenue du juge administratif dans son office.

Il en va tout d'abord ainsi des procédés les plus anciens. Dans ces procédés, au nombre de trois, la retenue s'exprime par le libre choix offert à l'administration dans l'édition d'une mesure permettant de faire cesser le dommage. Ils ne s'assimilent donc pas à l'exercice d'un pouvoir d'injonction (F. Blanco, *L'injonction avant l'injonction ? L'histoire des techniques juridictionnelles apparentées à l'injonction*, RFDA 2015. 444 , spéc. pp. 447-448). La première technique, la plus connue, consiste à prononcer une condamnation alternative à travers la clause de style du « si mieux n'aime », offrant un droit d'option à l'administration entre le versement d'une somme d'argent ou si mieux elle n'aime, c'est-à-dire si elle le préfère, l'exécution de travaux permettant de faire cesser le dommage. La technique des condamnations alternatives a émergé dans la jurisprudence du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, avant d'être consacrée au début du siècle suivant (CE 22 févr. 1855, *Laporte de Belviala*, Lebon 176 ; CE 10 mars 1905, *Berry et Chevallard*, Lebon 255 ; S. 1906. III. 65, note M. Hauriou). Depuis lors, elle s'applique non seulement dans le contentieux des dommages de travaux publics (v., par ex., CE 19 oct. 1966, n° 63268, *Commune de Clermont*, Lebon  551 ; CE 19 oct. 2011, n° 335830 ; CE 5 mai 2014, n° 358244, *Commune de Garges-lès-Gonesse*), mais parfois aussi en dehors (v., par ex., en matière de responsabilité contractuelle, CE 1<sup>er</sup> juill. 1970, n° 70820, *Commune de Sainteny*, Lebon  451). En revanche, les deux autres techniques, également dégagées au XIX<sup>e</sup> siècle, ne présentent plus qu'un intérêt historique, celles-ci étant tombées en désuétude. Au titre de la première, le juge administratif pouvait prendre en compte les travaux faits ou à faire dans le calcul de l'indemnité (CE 18 mars 1869, *Chemin de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée*, Lebon 281 ; CE 22 mars 1939, *Commune de Sérignan*, Lebon 205). La seconde technique entamait davantage le choix laissé à l'administration, puisqu'elle consistait à la condamner au paiement de dommages-intérêts moratoires jusqu'à la cessation du dommage (CE 19 avr. 1855, *Compagnie du canal du Midi c/ Babou*, Lebon 285 ; CE 23 nov. 1906, *Sieur Bichambis c/ Ville de Narbonne*, Lebon 854 ; S. 1907. III. 65, note M. Hauriou ; CE 18 oct. 1946, *Commune de Saint-Georges-d'Oléron*, Lebon 239). Le juge imposait ainsi une contrainte à l'administration, « une pression indirecte » pour paraphraser Maurice Hauriou (S. 1907. III. 65, spéc. p. 66), celle d'exécuter les travaux nécessaires à la cessation du dommage.

Une même retenue s'observe ensuite dans les procédés les plus récents développés en dehors du pouvoir d'injonction prévu par la loi du 8 février 1995, quand bien même ce dernier texte aurait pu exercer une influence indirecte sur l'office du juge du contentieux indemnitaire. L'exemple le plus frappant réside dans les procédures d'urgence et, plus particulièrement dans les référés-liberté et mesures utiles (CJA, resp. art. L. 521-2 et L. 521-3), dans lesquels le juge administratif dispose également d'un pouvoir d'injonction. Ces deux référés constituent de véritables alternatives à l'action en responsabilité, le juge y ayant eu recours en matière de travaux publics parfois en lieu et place de la recherche d'une responsabilité sans faute (O. Le Bot, *Les référés-liberté et mesures utiles, alternatives à un recours en responsabilité ?*, AJDA 2017. 1826 ). Le référé-liberté peut être utilisé à propos des privations d'accès des riverains à la voie publique au titre de l'atteinte au droit de propriété (CE 31 mai 2001, n° 234226, *Commune d'Hyères-les-Palmiers*, Lebon  253 ; CE 14 mars 2011, n° 347345, *Commune de Galluis*, Lebon T. 940  ; AJDA 2011. 1562 , note O. Févrot  ; JCP Adm. 2011. 2167, note J. Moreau). De la même manière, le référé-mesures utiles peut notamment être exercé afin d'enjoindre à l'administration d'exécuter des travaux confortatifs visant à prévenir l'effondrement d'une propriété (CE, sect., 18 juill. 2006, n° 283474, *M<sup>me</sup> Elissondo Labat*, Lebon  369 ; AJDA 2006. 1839 , chron. C. Landais et F. Lenica  ; RFDA 2007. 314, concl. D. Chauvaux  ; RD publ. 2006. 1267, note C. Guettier ; v. égal. CE, sect., 16 nov. 2011, n° 353172, *Ville de Paris, Société d'économie mixte PariSeine*, Lebon 552 avec les concl.  ; AJDA 2011. 2207  ; AJCT 2012. 156, obs. L. Moreau  ; RFDA 2012. 269, concl. D. Botteghi  ; JCP Adm. 2012. 2017, note B. Pacteau ; Dr. adm. 2012, n° 2, comm. 18, note E. Spitz ; JCP 2012. 24, note O. Le Bot).

Mais à l'image de l'arrêt du 18 mars 2019, l'utilisation des procédures d'urgence est assortie, là encore, de certaines réserves. De manière générale, l'action du juge est conditionnée par l'urgence et il ne peut statuer qu'à titre provisoire (CJA, art. L. 511-1). Le référé-mesures utiles retient une attention plus particulière encore, car il a fait l'objet d'importantes limites ces dernières années, au point de devenir un outil plus favorable à l'administration

qu'aux victimes. Un temps assouplie pour faciliter la prévention ou la cessation du dommage (CE, sect., 18 juill. 2006, *M<sup>me</sup> Elissondo Labat*, préc.), la condition de ne pas « faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative », mentionnée à l'article L. 521-3 du code de justice administrative (CJA), a depuis lors été raffermissée par le Conseil d'Etat. D'une part, les juges du Palais-Royal ont explicitement consacré le caractère subsidiaire du référé-mesures utiles en comparaison des référés-suspension et liberté, et d'autre part, ils ont rendu impossible l'exercice d'un tel référé si une demande préalable est élevée devant l'administration, « à moins qu'il ne s'agisse d'un péril grave » (CE 5 févr. 2016, n° 393540, *Lebon* 13 avec les concl.  ; AJDA 2016. 474 , chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet  ; RFDA 2016. 323, concl. A. Bretonneau  ; JCP Adm. 2016. 2205, note F. Barque) et sauf à ce que l'administration refuse la mesure demandée après la saisine du juge (CE 28 nov. 2018, n° 420343, *Fock Sho Thien*, *Lebon*  ; AJDA 2018. 2368 , obs. M.-C. de Montecler). Mis en relation avec la suppression de l'exception au principe de la décision préalable dans le domaine des travaux publics par le décret JADE (Décr. n° 2016-1480 du 2 nov. 2016 portant modification du code de justice administrative, art. 10), le raisonnement du Conseil d'Etat revient à imposer au juge du référé-mesures utiles la plus grande réserve dans l'édiction de mesures de nature à prévenir ou faire cesser le dommage, réserve étant ainsi nettement défavorable aux victimes.

Si le constat d'une telle retenue pourrait encore être étendu à d'autres outils (v., par ex., F. Blanco, L'action de groupe en reconnaissance de responsabilité devant le juge administratif, AJDA 2016. 2256 , spéc. p. 2260 et s.), les quelques exemples précités forment indéniablement un nouveau rappel des limites assignées à l'office du juge administratif dans le contentieux indemnitaire. Certes, et de manière inédite, le Conseil d'Etat dote explicitement le juge du pouvoir d'injonction dans les hypothèses de responsabilité sans faute nées lors de dommages de travaux publics. Mais il faut bien reconnaître que tant que la retenue du juge sera de rigueur, elle demeurera défavorable aux victimes, et continuera d'être considérée, à l'image des robiniers faux-acacias, comme une espèce quelque peu invasive.

#### Mots clés :

**CONTENTIEUX** \* Procédure administrative contentieuse \* Pouvoirs et devoirs du juge \* Pouvoirs du juge de plein contentieux \* Injonction de mettre fin au comportement fautif

**RESPONSABILITE** \* Préjudice \* Réparation du préjudice \* Injonction de réparer le dommage

**TRAVAUX ET OUVRAGES PUBLICS** \* Responsabilité du fait des travaux et ouvrages publics \* Dommage accidentel de travaux publics \* Dommage permanent de travaux publics