

**AJDA 2016 p.1309****Ouvrage public mal planté : large compétence du juge administratif pour l'indemnisation****Arrêt rendu par Conseil d'Etat****15-04-2016**

n° 384890

**Sommaire :**

S'inscrivant dans le sillage de la jurisprudence du Tribunal des conflits, le Conseil d'Etat décide que le juge administratif est compétent pour connaître des conclusions indemnitaires d'un particulier sur le terrain duquel un ouvrage public empiète tant qu'il en reste le propriétaire juridique.

**Texte intégral :**

Vu la procédure suivante :

Par une décision du 10 avril 2015, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a prononcé l'admission des conclusions du pourvoi de M. et M<sup>me</sup> M. dirigées contre l'arrêt n° 12MA03561 du 21 juillet 2014 de la cour administrative d'appel de Marseille en tant seulement qu'elles concernent les demandes indemnitaires fondées sur l'empiètement irrégulier du mur construit par la commune de Lançon-Provence sur leur terrain.

Par un mémoire, enregistré le 2 décembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. et M<sup>me</sup> M. maintiennent les conclusions et moyens de leur pourvoi dans la limite de l'admission ainsi prononcée.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Luc Briand, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Potier de La Varde, Buk Lament, avocat de M. M., et à M<sup>e</sup> Haas, avocat de la commune de Lançon-Provence ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. et M<sup>me</sup> M. sont propriétaires depuis 1998 d'un terrain sur lequel ils ont fait édifier une maison d'habitation ; que, sur la parcelle voisine dont elle est propriétaire, la commune de Lançon-Provence a construit en 2008 un groupe scolaire ; que, par jugement du 25 juin 2012, le tribunal administratif de Marseille a condamné la commune à verser à M. et M<sup>me</sup> M. une indemnité de 10 000 € en réparation des préjudices causés par cette construction ; que, par arrêt du 21 juillet 2014, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté la requête d'appel présentée par M. et M<sup>me</sup> M. et, sur appel incident de la commune, annulé le jugement du 25 juin 2012 du tribunal administratif ; que, par une décision du 10 avril 2015, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a prononcé l'admission des conclusions du pourvoi de M. et M<sup>me</sup> M. dirigées contre cet arrêt en tant seulement qu'elles concernent les demandes indemnitaires fondées sur l'empiètement irrégulier sur leur terrain d'un mur construit par la commune de Lançon-Provence ;

2. Considérant que, dans le cas d'une décision administrative portant atteinte à la propriété privée, le juge administratif, compétent pour statuer sur le recours en annulation d'une telle décision, l'est également pour connaître de conclusions tendant à la réparation des conséquences dommageables de cette décision administrative, hormis le cas où elle aurait pour effet l'extinction du droit de propriété ;

que si la décision d'édifier un ouvrage public sur la parcelle appartenant à une personne privée porte atteinte au libre exercice de son droit de propriété par celle-ci, elle n'a, toutefois, pas pour effet l'extinction du droit de propriété sur cette parcelle ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'à la suite d'erreurs commises lors des travaux dans la matérialisation sur le terrain des limites séparatives, l'un des murs du groupe scolaire communal empiète sur la parcelle des époux M. ; que, pour rejeter les demandes indemnitaires fondées sur cet empiètement, la cour administrative d'appel a retenu qu'« en tout état de cause l'implantation en partie sur leur parcelle du mur de clôture du groupe scolaire, si elle porte atteinte au libre exercice de leur droit de propriété, n'a pas pour effet de les en déposséder définitivement » et que, « dès lors, les appelants ne sont pas fondés à solliciter l'indemnisation de cet empiètement par l'octroi d'une somme égale à la valeur au m<sup>2</sup> de leur terrain » ; qu'en statuant ainsi, alors, en particulier, que le droit à l'indemnisation des conséquences dommageables d'une emprise irrégulière d'un ouvrage public n'est pas subordonné au caractère définitif de la privation de propriété qui en résulte, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit ; que, par suite, son arrêt doit être annulé en tant qu'il statue sur le préjudice résultant de l'empiètement du mur du groupe scolaire sur la propriété de M. et M<sup>me</sup> M. ;

4. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de M. et M<sup>me</sup> M., qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Lançon-Provence la somme de 1 500 € à verser à M. et M<sup>me</sup> M., au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 21 juillet 2014 est annulé en tant qu'il statue sur l'indemnisation du préjudice résultant de l'empiètement du mur du groupe scolaire sur la propriété de M. et M<sup>me</sup> M.

Article 2 : L'affaire est renvoyée, dans cette mesure, à la cour administrative d'appel de Marseille.

Article 3 : La commune de Lançon-Provence versera à M. et M<sup>me</sup> M. une somme de 1 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Lançon-Provence présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. C. M., à M<sup>me</sup> B. D. épouse M. et à la commune de Lançon-Provence.

**Mots clés :**

**RESPONSABILITE** \* Préjudice \* Réparation du prejudice \* Atteinte à la propriété privée

**CONTENTIEUX** \* Compétence \* Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction \* Emprise irrégulière

**AJDA 2016 p.1309****Ouvrage public mal planté : large compétence du juge administratif pour l'indemnisation****Xavier Domino, Rapporteur public**

Cette affaire va vous conduire à faire pour la première fois application de la décision *Panizzon* (T. confl. 9 déc. 2013, n° 3931, *Epoux Panizzon c/ Commune de Saint-Palais-sur-Mer*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2014. 216 [📄](#), chron. A. Bretonneau et J. Lessi [📄](#) ; RDI 2014. 171, étude N. Foulquier [📄](#) ; RFDA 2014. 61, note P. Delvolvé [📄](#)) par laquelle le Tribunal des conflits a remis à jour sa jurisprudence sur l'emprise irrégulière.

M. et M<sup>me</sup> M., requérants, sont propriétaires d'un terrain situé sur la commune de Lançon-Provence (plus communément appelée « Lançon-de-Provence »), acquis en 1998 et sur lequel ils ont fait construire une maison d'habitation. En 2008, la commune a fait construire un groupe scolaire sur la parcelle voisine de la leur.

Estimant que la construction de l'ouvrage était fautive en raison notamment de la mauvaise implantation d'un mur qui empiétait sur leur propriété et que cette faute leur causait des préjudices excédant les troubles normaux du voisinage, ils ont saisi le tribunal administratif de Marseille d'une demande tendant à la condamnation de la commune à leur verser une indemnité de 100 000 €.

Par un jugement du 25 juin 2012, le tribunal a condamné la commune à leur verser la somme de 10 000 € sur le fondement de la responsabilité sans faute. Les époux M. ont relevé appel de cette décision, portant leurs demandes indemnitaires à la somme de 111 777 €, tandis que la commune formait un appel incident.

Par un arrêt du 21 juillet 2014, la cour administrative d'appel (CAA) de Marseille a rejeté l'appel des époux M. et annulé le jugement du tribunal administratif en faisant droit à l'appel incident de la commune. Voici les époux M. devant vous. Par une décision du 10 avril 2015, vous avez admis partiellement le pourvoi, en tant seulement que l'arrêt attaqué s'est prononcé sur les demandes indemnitaires fondées sur l'empiètement irrégulier du mur construit par la commune de Lançon-Provence sur leur terrain, qui reste donc la seule question en débat.

Dans le périmètre de cassation ainsi restreint, M. et M<sup>me</sup> M. soutiennent que la cour a commis une erreur de droit en refusant d'indemniser le préjudice résultant de l'empiètement du mur du groupe scolaire sur leur propriété, au motif que cet empiètement temporaire ne les dépossédait pas définitivement de leur droit de propriété, et qu'elle a dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la dépossession n'était pas définitive.

Pour rappel, dans son jugement, le tribunal avait relevé que la construction du groupe scolaire avait été « réalisée, du moins en partie, en limite séparative de la propriété de M. et M<sup>me</sup> M. », mais il avait jugé que les irrégularités constatées ne constituaient pas un préjudice indemnisable.

La cour n'a pas adopté ce cheminement. Elle a mené son raisonnement en deux temps.

Elle a d'abord jugé que « si les époux M. fondent également leur action en indemnité sur le caractère prétendument irrégulier de l'emprise de la commune sur leur terrain, en tout état de cause l'implantation en partie sur leur parcelle du mur de clôture du groupe scolaire, si elle porte atteinte au libre exercice de leur droit de propriété, n'a pas pour effet de les en déposséder définitivement ».

Ce premier temps du raisonnement de la cour mérite qu'on s'y arrête. La cour a jugé que la dépossession de fait subie par les époux M. n'était pas une dépossession définitive. Adopter un tel point de vue n'était pourtant pas absolument évident après la décision *Panizzon*.

**Le nouveau cadre de réparation des atteintes à la propriété privée**

Rappelons que dans cette décision, et en conséquence du resserrement de la voie de fait sur son noyau dur constitutionnel qu'il avait décidé peu avant avec la décision *Bergoend* (T. confl. 17 juin 2013, n° 3911, *Bergoend c/ ERDF Annecy Léman*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2013. 1568 [📄](#), chron. X. Domino et A. Bretonneau [📄](#) ; D. 2014. 1844, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin [📄](#) ; AJDI 2014. 124, étude S. Gilbert [📄](#) ; RFDA 2013. 1041, note P. Delvolvé [📄](#)), le Tribunal des conflits a largement revisité les critères de détermination de l'ordre juridictionnel compétent pour connaître des actions en réparation du préjudice résultant de l'atteinte portée à une propriété privée immobilière.

Il a jugé que dans le cas d'une décision administrative portant atteinte à la propriété privée, le juge administratif, compétent pour statuer sur le recours en annulation d'une telle décision et, le cas

échéant, pour adresser des injonctions à l'administration, l'est également pour connaître de conclusions tendant à la réparation des conséquences dommageables de cette décision administrative, hormis le cas où elle aurait pour effet l'extinction du droit de propriété. La décision emploie ensuite l'expression de « dépossession définitive », afin de lever les interrogations sur l'existence d'un éventuel écart avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui avaient pu naître de l'emploi de la notion de dépossession dans la décision *Bergoend*.

La jurisprudence du Tribunal des conflits est donc en ligne avec le coeur constitutionnel de compétence du juge judiciaire consacré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui lie compétence judiciaire et privation de propriété (v., décis. n° 85-198 DC du 13 déc. 1985 et n° 89-256 DC du 25 juill. 1989).

En droit civil vous le savez, tout empiètement, qui est une atteinte à la propriété, peut donner lieu à la condamnation par le juge à la démolition de l'ouvrage mal implanté, même lorsque cette démolition est particulièrement difficile (Civ. 3<sup>e</sup>, 10 nov. 2009, n° 08-17.526, D. 2010. 2183, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin [📄](#) ; RDI 2010. 96, obs. B. Boublil [📄](#), et 204, obs. J.-L. Bergel [📄](#)).

En droit public en revanche, les règles, sans être inverses, sont plus contrastées en raison du principe d'intangibilité de l'ouvrage public et de ses linéaments, tels qu'ils ont été tracés et retouchés par votre jurisprudence. Vous avez ainsi jugé par votre décision de section du 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et commune de Clans* (n° 245239, Lebon 21 avec les concl. Ch. Maugué [📄](#) ; AJDA 2003. 784 [📄](#), note P. Sablière [📄](#) ; RFDA 2003. 477, concl. Ch. Maugué [📄](#), et 484, note C. Laviaille [📄](#)), que dans les cas où une régularisation de l'emprise irrégulière d'un ouvrage public n'est pas possible, il revient au juge administratif de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que l'existence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

Le contentieux de l'ouvrage public mal planté continue donc, après les décisions *Commune de Clans* et *Panizzon*, à être partagé entre deux juges. Le juge administratif peut être saisi pour ordonner la démolition d'un ouvrage public mal planté, mais s'il refuse de faire droit à cette démolition ou si le propriétaire ne demande pas une telle démolition, alors le litige ne peut se régler que sur le plan indemnitaire. Le juge judiciaire est compétent pour connaître des litiges en réparation des préjudices résultant d'une privation de propriété. Le juge administratif est en revanche compétent pour condamner l'administration à réparer les conséquences d'une éventuelle privation temporaire de propriété, ou un trouble de jouissance.

Mais où faire passer exactement la frontière entre dépossession définitive et simple atteinte au libre exercice du droit de propriété ? Une dépossession, pour être définitive, doit-elle être forcément juridiquement constatée ou bien peut-elle résulter d'un fait, comme par exemple le maintien d'un ouvrage public, sans transfert juridique de propriété ?

Cette question est déterminante pour l'issue de notre litige puisqu'en l'espèce, rien ne permettait à la cour d'imaginer que la destruction du mur allait être ordonnée. Il ne ressort d'aucune pièce du dossier qu'une action aurait été engagée en ce sens par les époux M. Elle aurait pu donner lieu à de très intenses réflexions. Mais elle a en réalité déjà été tranchée par le Tribunal des conflits, dans une décision passée relativement inaperçue, puisque non fichée, mais pourtant parfaitement claire. Prise dans le sillage de la décision *Panizzon*, la décision *M<sup>e</sup> Marion et société BCT aménagement c/ Commune de Saint-Georges d'Orques* (T. confl. 9 mars 2015, n° 3991) a jugé que « la juridiction administrative est également compétente pour connaître des conséquences dommageables de la décision d'une commune d'édifier un ouvrage public, dès lors que, si elle a porté atteinte au libre exercice de son droit de propriété par la société, cette décision n'a pas eu pour effet l'extinction du droit de propriété de la société sur la parcelle », au motif que cette dernière était toujours, juridiquement la propriétaire. Ainsi, aucune dépossession de fait ne peut être définitive. Cette décision du Tribunal des conflits a pour conséquence que l'immense majorité des contentieux indemnitaires relatifs à un ouvrage public mal planté tombent désormais dans le champ de compétence du juge administratif. Le Tribunal des conflits a choisi de donner sa portée maximale à sa jurisprudence *Panizzon*.

Cette première partie du raisonnement de l'arrêt de la CAA est donc, au regard de cette jurisprudence, exempte de toute erreur de droit, mais cet intéressant aspect de l'affaire méritait d'être souligné.

### **L'évaluation du montant de l'indemnisation**

Ensuite, la cour a jugé « que, dès lors, les appelants ne sont pas fondés à solliciter l'indemnisation de cet empiètement par l'octroi d'une somme égale à la valeur au m<sup>2</sup> de leur terrain ».

Il nous semble que ce faisant, elle a commis une erreur de droit.

Il est bien clair en effet que, dès lors que les époux M. ne sont que factuellement et non juridiquement dépossédés du morceau de leur parcelle concernée par l'empiètement, non seulement c'est le juge administratif qui est compétent pour connaître de leur demande indemnitaire mais encore qu'une telle demande ne saurait aboutir, *a priori*, au versement d'une somme égale à la valeur vénale dudit terrain, faute de quoi les rôles du juge administratif et du juge judiciaire se confondraient de façon incompréhensible. Quand elle n'est pas définitive, une dépossession ne saurait être indemnisée comme une expropriation. D'autres chefs de préjudice (par ex., nuisances sonores ou visuelles éventuelles) peuvent en revanche être indemnisés et faire monter l'indemnisation totale due au propriétaire à un niveau supérieur au coût de la valeur vénale de son terrain, mais au titre du préjudice d'atteinte au libre exercice de son droit de propriété, l'indemnité ne peut en aucun cas atteindre cette somme.

Pour autant, si les époux M. ne pouvaient donc, ainsi que l'a jugé la cour, prétendre au niveau d'indemnité qu'ils demandaient, nous ne croyons pas que la méthode de chiffrage de ce préjudice disqualifiait forcément leur demande. Dans l'espace des conclusions indemnitaires formées par le requérant, il incombe au juge administratif, si l'existence d'un préjudice est avérée, et si globalement les autres conditions à l'engagement de la responsabilité de la personne publique mise en cause sont réunies, de déterminer le montant de l'indemnisation.

A cet égard, il nous semble qu'une bonne méthode consisterait à déterminer l'indemnité comme une indemnité d'immobilisation, ou de location, de la parcelle ou du bien concerné, à verser soit sous forme de rente, soit de manière forfaitaire, au titre du nombre d'années courant jusqu'à la prescription acquisitive, notamment en cas de montant assez faible.

Quoi qu'il en soit, nous vous proposons de casser l'arrêt de la cour, qui ne pouvait rejeter comme elle l'a fait les conclusions indemnitaires qui lui étaient présentées au motif qu'elle estimait que les intéressés n'avaient pas droit à une somme d'une telle importance, calculée comme elle l'avait été. Ne pas avoir droit à tout ce qu'on demande ne veut pas dire forcément que l'on n'a droit à rien.

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation partielle de l'arrêt de la cour, en tant qu'il a rejeté les conclusions des requérants fondées sur l'empiètement irrégulier du mur construit par la commune de Lançon-Provence sur leur terrain, au renvoi de l'affaire à la cour dans cette mesure et à ce que soit mise à la charge de la commune une somme de 1 500 € au titre des frais d'avocat.

**Mots clés :****RESPONSABILITE** \* Préjudice \* Réparation du préjudice \* Atteinte à la propriété privée**CONTENTIEUX** \* Compétence \* Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction \*

Emprise irrégulière