

AJDA

AJDA 2020 p.296

Dommmages de travaux publics : le temps retrouvé**Clément Malverti, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du centre de recherche et de diffusion juridiques****Cyrille Beauvils, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques**

« Combien de grandes cathédrales restent inachevées ! [...] épinglant ici un feuillet supplémentaire, je bâtirais mon livre, je n'ose pas dire ambitieusement comme une cathédrale, mais tout simplement comme une robe. »

(Marcel Proust, *Le Temps retrouvé*, in *A la Recherche du temps perdu*, Gallimard, La Pléiade, 2014, p. 610)

S'il a perdu, en abandonnant le « considérant », la longueur de la phrase qu'il partageait avec l'auteur de *La Recherche*, le Conseil d'Etat continue de lui rendre hommage par sa jurisprudence, qui hésite souvent entre la cathédrale et la robe. Faisant preuve d'une « aversion bien connue pour les "faiseurs de système" » (Y. Galmot, concl. sur CE, sect., 14 oct. 1966, n° 60783, *Marais*, Lebon T. [📄](#)), le juge de cassation préfère en général broder « au point de droit » une robe jurisprudentielle dont les contours ne se dégagent qu'avec le temps. Il lui arrive cependant parfois d'entreprendre une oeuvre plus grande et de tracer d'un seul coup tous les plans d'un édifice.

La décision commentée se situe sans doute entre ces deux approches : s'étant essayé, par deux décisions de chambres réunies (CE 27 juill. 2015, n° 367484, *M. Baey*, Lebon T. [📄](#) ; AJDA 2015. 2277 [📄](#), note A. Perrin [📄](#) ; AJCT 2016. 48, obs. S. Defix [📄](#) ; CE 18 mars 2019, n° 411462 [📄](#), *Commune de Chambéry*, Lebon T. [📄](#) ; AJDA 2019. 2002 [📄](#), note J.-P. Ferreira [📄](#)), à esquisser les pouvoirs d'injonction du juge de la responsabilité, le Conseil d'Etat entreprend, dans une formation plus solennelle, d'en jeter les fondations, tout en se limitant à la matière des travaux publics.

Peut-être plus qu'à l'accoutumée, le rappel des faits de l'espèce nous semble un préambule utile, car il permet d'éclairer la distinction, importante pour la suite du raisonnement, entre la réparation en nature et l'injonction de mettre fin à la cause du dommage (sur cette distinction, v., not., A. Perrin, *Le renforcement de l'obligation d'agir des autorités de police*, AJDA 2015. 2277 [📄](#)).

La copropriété du « Monte-Carlo Hill », située sur la commune de Beausoleil, qui jouxte Monaco, est traversée par une voie piétonne dont l'étanchéité défectueuse a causé des dégradations dans certaines parties des immeubles, notamment les garages. Le syndicat des copropriétaires a donc demandé à la commune de procéder à la réfection de la chaussée, puis saisi le tribunal administratif (TA) de Nice de son refus ainsi que d'une demande d'indemnisation au titre du préjudice subi, assortie de conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de faire les travaux nécessaires. Les injonctions demandées visaient en réalité deux finalités différentes : d'une part, la réalisation des travaux de remise en état des garages de la copropriété, c'est-à-dire la réparation en nature des dommages passés, et, d'autre part, la reprise de l'étanchéité de la voie piétonne, injonction tournée vers l'avenir et destinée à éviter que les dégâts ne se reproduisent. Les juges du fond ont tout d'abord accordé aux copropriétaires une indemnisation réparant les dommages causés aux garages. S'agissant ensuite de la réfection de la chaussée, le TA a fait droit à la demande d'injonction après avoir annulé le refus de la commune de procéder aux travaux, partie du jugement censurée par la cour administrative d'appel de Marseille qui estimait, pour sa part, qu'un tel refus n'était pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Le fait que le tribunal comme la cour aient cru nécessaire de faire le détour par les conclusions d'excès de pouvoir dirigées contre le refus de la commune pour décider s'il y avait ou non lieu d'enjoindre la réfection de la voie piétonne révèle, nous semble-t-il, le tabou qui pèse sur les pouvoirs d'injonction du juge de la responsabilité. Puisant

ses origines dans le contentieux des travaux publics du milieu du XIX^e siècle, cette prohibition a toutefois reçu plusieurs atténuations récentes qui ont ouvert la voie à la solution dégagée par la décision commentée.

Le juge de la responsabilité : un juge cracmol¹ ?

Interdiction des injonctions : *noli me tangere*

« Aussi massive et imperturbable [...] que mystérieuse » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e éd., 2008, p. 989, § 1107), l'interdiction de principe, pour le juge administratif, de prononcer des injonctions s'est rapidement illustrée dans le contentieux de la responsabilité, en particulier en matière de travaux publics, contentieux qui servit de « "laboratoire" au sein duquel le juge expérimenta des modes de raisonnement dont il étendit ensuite le champ d'application à la responsabilité de la puissance publique en général » (S. Henneute-Vauchez, *Responsabilité sans faute - Responsabilité du fait des dommages de travaux publics*, in *Rép. resp. puiss. publ.*, § 95). Ainsi, en 1854, le Conseil d'Etat jugeait déjà que « si le conseil de préfecture était compétent pour statuer sur l'indemnité à allouer au [requérant] à raison des dommages causés à ses bâtiments et à ses prés [par l'exhaussement d'un chemin vicinal], il ne pouvait lui appartenir de prescrire à l'administration l'exécution des travaux nécessaires pour prévenir les dommages de cette nature » (CE 6 juill. 1854, *Commune de Varennes c/ Robert*, Lebon 633 ; pour d'autres illustrations de la même interdiction d'ordonner les travaux destinés à faire cesser, à réparer ou à prévenir le dommage, v. les tables décennales du Lebon 1849-1858, p. 616 et s.). Dans son essai sur la responsabilité administrative, le doyen Duez identifiait, quelques décennies plus tard, deux fondements à ce « bannissement » de la réparation en nature : d'une part, le fait qu'elle risquerait d'aboutir « à la paralysie intégrale de l'action administrative, parce qu'il faudrait purement et simplement détruire au profit d'un particulier ce qui a été fait dans l'intérêt général », d'autre part, « la règle politique de l'indépendance de l'administrateur actif vis-à-vis du juge » (P. Duez, *Responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, 1938, p. 109). Ne pouvant enjoindre à l'administration de faire cesser le dommage, le juge se résignait donc à ce que l'ouvrage à l'origine du préjudice subsiste « moyennant rançon » (préc.) sous la forme d'une réparation pécuniaire.

L'une et l'autre de ces raisons ont cependant rapidement trouvé des atténuations.

Ainsi la justification reposant sur l'intérêt général, incarnée dans le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public, ne peut-elle pleinement s'entendre que s'agissant de dommages trouvant leur cause dans un ouvrage qui existe régulièrement et fonctionne par ailleurs normalement. Lorsque le juge constatait qu'il n'en allait pas ainsi, il pouvait donc inciter l'administration à remédier à la situation en lui donnant le choix entre le paiement d'une indemnité et la réalisation des travaux nécessaires, sous la forme d'un « si mieux n'aime », assorti le cas échéant d'intérêts moratoires (CE 10 mars 1905, *Sieurs Berry et Chevallard*, Lebon 254 ; v., pour un ex. relativement récent, CE 30 avr. 1997, n° 157677, *Syndicat intercommunal à vocation multiple du Conflent*, Lebon T.  ; RDI 1997. 442, obs. F. Llorens et Ph. Terneyre ). Participent du même esprit les techniques de l'indemnisation conditionnelle, qui condamne la personne publique à verser une somme si elle ne prend pas les mesures nécessaires à la cessation du dommage dans un délai donné (CE 26 nov. 1897, *Compagnie française d'éclairage et de chauffage par le gaz c/ Ville de Compiègne*, Lebon 718 ; v., pour un ex. plus récent, CE 21 janv. 1976, n° 95484, *Commune de Margon*, Lebon T. ) et de l'indemnisation temporaire, qui condamne la personne publique à verser une somme jusqu'à ce qu'elle prenne les mesures nécessaires (CE 18 oct. 1946, n° 75735, *Commune de Saint-Georges-d'Oléron*, Lebon 239 : « ce dommage étant susceptible dans l'avenir de cesser en totalité ou en partie par des travaux appropriés, c'est à bon droit que le conseil de préfecture a alloué aux [requérants] une indemnité annuelle qui leur sera due jusqu'à l'exécution des travaux nécessaires pour assurer un écoulement des eaux non préjudiciable aux propriétés riveraines »). Ces *ersatz* d'injonction se différencient surtout par la finalité des travaux en cause : réparer le dommage subi ou faire cesser les dommages à l'avenir. Nous concéderons que, sur ce point, la distinction n'est sans doute pas toujours aussi nette que dans l'affaire commentée (ce qui explique d'ailleurs la relative difficulté à systématiser la jurisprudence qui vient d'être rappelée). Parfois, une injonction de faire cesser la cause du dommage peut en effet suffire à effacer du même coup le préjudice subi : ainsi, la destruction d'un ouvrage gênant la vue depuis une habitation fait disparaître la perte de valeur vénale latente en remédiant directement à sa cause.

Ces solutions, qui continuent de laisser le choix à la personne publique, témoignent néanmoins de la réticence historique du juge à se substituer à l'administration, au nom de la séparation des pouvoirs. Ce second fondement de l'interdiction des injonctions a toutefois lui aussi trouvé une remise en cause, plus récente mais plus forte. Les

grandes étapes en sont connues, en particulier la loi du 8 février 1995 (v. CJA, art. L. 911-1 [📄](#) et L. 911-2 [📄](#)), qui a donné au juge administratif le pouvoir de prescrire explicitement à l'administration de tirer les conséquences de ses jugements, et celle du 30 juin 2000 relative aux référés, le référé-mesures utiles permettant par exemple, quoique de façon très encadrée, d'enjoindre au responsable d'un dommage de travaux publics de prendre des mesures conservatoires destinées à faire échec ou mettre un terme à des dangers immédiats (CE 28 févr. 2019, n° 424005, *Société Sodifram*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2019. 490 [📄](#) ; AJCT 2019. 301, obs. P. Grimaud [📄](#)).

Des entorses à l'interdiction : plongeurs et drageons

Aussi était-il peut-être inévitable que le juge de la responsabilité se réinterroge sur l'interdiction qu'il s'était faite de prononcer des injonctions à la personne publique afin qu'elle répare un dommage ou en fasse cesser les causes. Deux décisions ont récemment ouvert des brèches dans cette muraille jurisprudentielle, mettant en partie fin au paradoxe, souligné par Gilles Pellissier dans ses conclusions sur l'affaire commentée, que « le juge dont la mission est précisément d'assurer le rétablissement des droits subjectifs lésés était le dernier à ne pas avoir le moyen de le faire le plus efficacement possible ».

La première de ces décisions, *M. Baey* (préc.), enjoignait à un maire, en sa qualité d'autorité de police, de faire cesser des rejets d'eaux usées dans un fossé provoquant l'inondation régulière de pâtures et la surmortalité des moutons contraints d'y paître les pieds dans l'eau. Cette décision s'appuie explicitement sur le comportement fautif de la personne publique - en l'espèce, l'abstention illégale de faire usage de ses pouvoirs de police - pour en déduire la compétence du juge de la responsabilité - au titre de ses pouvoirs de plein contentieux et non en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative - pour lui enjoindre de faire cesser la cause du dommage (v., pour un raisonnement similaire quoique de portée moins générale, CE 27 avr. 2011, n° 314577 [📄](#), *Fedida et autres*, Lebon, qui enjoint à une commune de cesser ses atteintes à la protection d'une oeuvre de l'esprit après avoir indemnisé le préjudice passé en résultant). Cette solution trouve sa justification dans l'idée, résumée par Nicolas Polge dans ses conclusions sur l'affaire *M. Baey*, qu'« on ne devrait pas en principe laisser perdurer une situation illicite, même moyennant indemnisation ».

La seconde décision, *Commune de Chambéry* (préc.), a reconnu le même pouvoir d'injonction au juge de la responsabilité sans faute en matière de travaux publics, dans des conditions cependant restreintes. Une commune avait coupé des faux-acacias plantés en bordure de la voie publique sans procéder à la dévitalisation du système racinaire, si bien qu'avaient surgi en nombre repousses et drageons, qui avaient envahi le jardin d'une propriété voisine et endommagé son mur de clôture. La SCI propriétaire ayant la qualité de tiers par rapport à l'ouvrage public que constituaient ces arbres (v., qui retient une telle qualification, CE 6 juill. 1966, n° 64462, *Commune de Thoisy*, Lebon T. 1125), c'est sur le terrain de la responsabilité sans faute à raison du préjudice grave et spécial subi que le juge lui avait accordé une indemnisation. On pouvait pourtant déceler une faute de la commune à n'avoir pas traité les souches des faux-acacias conformément aux règles de l'art, et il semblait donc injuste d'empêcher la requérante, au seul motif qu'elle se situait sur le terrain de la responsabilité sans faute, de bénéficier des injonctions qu'elle aurait pu obtenir sur le terrain de la responsabilité pour faute en vertu de la jurisprudence *M. Baey*. Aussi le juge a-t-il accepté de changer de pied au stade de l'injonction et, raisonnant non plus à partir de la qualité de la victime du dommage mais du comportement de son auteur, de rechercher si la persistance du dommage trouvait sa cause au moins pour partie dans une faute du propriétaire de l'ouvrage.

L'injonction en matière de dommages de travaux publics : le juge pioche dans son histoire

Le retour de la faute

Comme en témoignent les conclusions de son rapporteur public et la liste des questions diffusées sur le site internet du Conseil d'Etat avant la séance, la section du contentieux était invitée, dans l'affaire commentée, à réexaminer les solutions dégagées par ces deux décisions et à réfléchir à l'élargissement de la seconde, au-delà du champ des travaux publics, à l'ensemble du contentieux de la responsabilité sans faute - la décision *M. Baey* embrassant déjà tout le terrain de la responsabilité pour faute.

La décision prend cependant le parti de ne traiter que des dommages causés par des travaux et ouvrages publics. En débutant son considérant de principe par l'hypothèse d'une personne publique condamnée à raison de tels dommages, le juge abandonne l'aiguillage du comportement fautif ou non à l'origine du préjudice. Peu importe, donc, que les dommages trouvent leur cause dans une faute de l'administration (par exemple, un défaut d'entretien normal de l'ouvrage, nécessaire pour l'indemnisation d'un usager), dans le risque que crée l'exécution de travaux publics ou dans les sujétions disproportionnées qu'impose aux tiers le fonctionnement d'un ouvrage public : une fois la responsabilité de l'administration engagée, pour faute ou sans faute, le juge adopte une grille d'analyse unique pour déterminer s'il y a lieu ou non à injonction.

C'est uniquement au stade de l'injonction que la faute joue un rôle déterminant : lorsqu'un dommage perdure à la date à laquelle le juge statue, il lui appartient en effet de rechercher si ce dommage trouve son origine dans « la faute que commet [la personne publique] en s'abstenant de prendre les mesures de nature à y mettre fin ou à en pallier les effets ». Si tel est le cas, l'injonction est possible. La décision précise ensuite les deux critères d'appréciation de l'existence d'une telle faute. D'une part, il faut que le comportement de la personne publique soit défaillant : l'exécution des travaux publics doit être « défectueuse » ou le fonctionnement de l'ouvrage public « anormal ». On retrouve ici l'esprit de la décision *Commune de Chambéry* : en matière de travaux publics, l'indemnisation sur le terrain de la responsabilité sans faute n'exclut pas qu'existe, par ailleurs, une faute de la personne publique, que le juge va donc rechercher au stade de l'injonction. Ce seul constat ne suffit cependant pas à établir l'abstention fautive de prendre les mesures nécessaires. Il faut encore, d'autre part, que le bilan des intérêts en présence (coût disproportionné des mesures au regard du dommage, droits des tiers, etc.) ne justifie pas l'inaction de la personne publique. Pour réfléchir à partir du cas d'espèce, on peut ainsi imaginer que refaire la peinture dans les garages de la copropriété ne coûte - même chaque année - que quelques centaines d'euros alors que reprendre l'étanchéité de la chaussée se chiffrerait en dizaines, voire centaines de milliers d'euros. Avec l'exigence d'un tel bilan, la ligne jurisprudentielle de *M. Baey* se trouve durcie dans le champ des travaux publics : alors qu'il suffit en règle générale d'un comportement fautif à l'origine du dommage pour prononcer l'injonction, il faut, en matière de travaux publics, qu'à cette faute originelle s'ajoute une autre faute tenant à l'abstention d'agir pour justifier l'injonction pour l'avenir.

Le principe d'un tel bilan se place, nous semble-t-il, dans la ligne de la jurisprudence qui prévaut dans le contentieux, assez proche, de la démolition des ouvrages publics. Depuis sa décision *Commune de Clans* (CE, sect., 29 janv. 2003, n° 245239, Lebon avec les concl. [📄](#) ; AJDA 2003. 784 [📄](#), note P. Sablière [📄](#) ; RFDA 2003. 477, concl. Ch. Maugüé [📄](#)), le Conseil d'Etat rappelle, en effet, qu'il ne suffit pas qu'un ouvrage public soit irrégulièrement implanté pour en justifier la démolition. Le juge doit ainsi se livrer à un bilan prenant en compte la possibilité d'une régularisation puis, si celle-ci est impossible, l'absence d'atteinte excessive à l'intérêt général eu égard aux inconvénients de la présence de l'ouvrage pour les intérêts publics et privés en cause et aux conséquences de la démolition pour l'intérêt général. De façon plus lointaine, des jurisprudences comme *Danthony* (CE 23 déc. 2011, n° 335033, Lebon [📄](#) ; AJDA 2012. 195 [📄](#), chron. X. Domino et A. Bretonneau [📄](#)) ou *AC !* (CE 11 mai 2004, n° 255886, *Association AC !*, Lebon avec les concl. [📄](#) ; AJDA 2004. 1183 [📄](#), chron. C. Landais et F. Lenica [📄](#)) participent aussi de cette idée que l'intérêt général s'oppose parfois à ce que le juge tire les conséquences mécaniques et potentiellement dévastatrices d'une irrégularité commise par l'administration.

Reste alors le cas où, soit que le dommage qui perdure résulte d'une correcte exécution des travaux ou d'un fonctionnement normal de l'ouvrage, soit que la pesée des intérêts en présence justifie son inaction, la personne publique ne commet pas de faute en s'abstenant de mettre un terme à la cause du dommage. Pour les mêmes raisons que celles qui prévalaient au XIX^e siècle, le tabou de l'injonction retrouve alors sa vigueur et le juge administratif en revient à ses anciens procédés en laissant à l'administration, comme l'indique la décision commentée, « le choix entre le versement d'une indemnité dont il fixe le montant et la réalisation de mesures dont il définit la nature et les délais d'exécution ». Une nouvelle fois, il nous semble que le montant de cette indemnité et la détermination des travaux nécessaires dépendront de la possibilité de distinguer ou non entre réparation en nature du préjudice passé et prévention des dommages à venir. Au cas d'espèce, on peut imaginer que la commune, qui devra en tout état de cause assumer la réparation des dégâts passés causés à la copropriété, se voie - si le juge du fond, statuant sur renvoi, estime que l'abstention est justifiée - offrir le choix entre la réfection de la voie piétonne et le paiement d'une somme correspondant au coût actualisé des travaux que la copropriété devra réaliser dans ses garages année après année tant que perdurent les fuites. A l'inverse, si le préjudice résulte d'une perte de valeur vénale qui s'effacerait du seul fait de la réalisation des travaux nécessaires, on présume que le choix sera laissé à

l'administration entre exécuter ces travaux et verser une indemnité correspondant, une fois pour toutes, à cette perte de valeur vénale.

L'office du juge : comment conclure ?

Ce cadre d'analyse déterminé, la décision commentée livre un second considérant de principe destiné, cette fois, à éclairer l'office du juge au regard des conclusions des parties. Trois types de conclusions peuvent en effet être envisagés, et tous trois étaient d'ailleurs présents en l'espèce : conclusions tendant à la réparation du préjudice, conclusions d'annulation du refus de faire cesser la cause du dommage et conclusions à fin d'injonction de prendre les mesures nécessaires.

Pour mettre en oeuvre le mode d'emploi dégagé par la solution commentée, il faut mais il suffit que le juge soit saisi de conclusions tendant à engager la responsabilité d'une personne publique - puisque la condamnation de cette dernière est la porte d'entrée du raisonnement - et à fin d'injonction - le juge devant être « saisi de conclusions en ce sens ». La précision selon laquelle le prononcé d'injonctions figure « au nombre » des « modalités de la réparation du dommage » nous semble ainsi devoir être lue comme le rappel que ce pouvoir découle de la pleine juridiction en matière de responsabilité mais non comme une invitation à prononcer des injonctions d'office, quand bien même celles-ci seraient justifiées au regard du cadre d'analyse détaillé ci-dessus. Une telle exigence s'explique, à notre sens, par la nécessité d'obtenir un échange contradictoire des parties sur ce sujet afin, notamment, de permettre à la personne publique de faire valoir les éléments que le juge devra prendre en compte au stade du bilan (alors que le prononcé d'injonctions d'office n'a pas à être soumis au contradictoire, v. CE 5 juill. 2019, n° 413040, *Fédération française du transport de personnes sur réservation*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2019. 1423 [📄](#)). En revanche, d'éventuelles conclusions à fin d'annulation sont superfétatoires. Si le requérant a demandé à la personne publique de réaliser les travaux devant faire cesser le dommage, un éventuel refus aura « pour seul effet de lier le contentieux », comme le précise la décision commentée. Sur ce point également, le contentieux de la responsabilité pour dommages de travaux publics rejoint le contentieux de la démolition d'ouvrages publics mal plantés, le Conseil d'Etat ayant récemment fait du recours tendant à une telle démolition un recours de plein contentieux pour lequel le refus initial de l'administration n'a vocation qu'à lier le contentieux (CE 29 nov. 2019, n° 410689 [📄](#), *M. A.*, AJDA 2019. 2463 [📄](#)). A l'inverse, il nous semble difficile de tirer de la décision commentée l'idée que le juge saisi de conclusions indemnitaires et d'annulation contre un refus de faire cesser le dommage pourrait y lire une demande implicite de prononcer les injonctions nécessaires. Il appartiendra donc au requérant de formuler clairement une telle demande.

Une jurisprudence encore en chantier ?

Si elle apporte ainsi une réponse plus complète à la question du pouvoir d'injonction dans le contentieux des dommages de travaux publics, la décision commentée laisse ouvertes d'autres interrogations.

On remarquera, tout d'abord, qu'elle rompt avec « le rôle déterminant de la nature du dommage et de la qualité de la victime » qui fait l'originalité du contentieux des travaux publics (J.-P. Ferreira, *L'originalité de la responsabilité du fait des dommages de travaux publics*, thèse, Dalloz, 2018, à paraître, § 504). Au stade de l'injonction, la question de la faute redevient, en effet, la ligne de partage des eaux. Reste à savoir si ce raisonnement en deux étapes aura vocation à demeurer cantonné aux travaux publics ou si la solution dégagée sera étendue aux autres pans du contentieux de la responsabilité.

La décision commentée ouvre ensuite la perspective d'une pure action en injonction de faire cesser le dommage. De même que le Conseil d'Etat vient de reconnaître la possibilité d'intenter, sans s'appuyer sur des conclusions indemnitaires et en se servant du refus d'agir comme d'un simple prétexte, un recours qui a tout d'une action en démolition d'un ouvrage mal planté (CE 29 nov. 2019, *M. A.*, préc.), il nous semble qu'il n'y a qu'un pas de *Monte-Carlo Hill* à une action de plein contentieux toute tournée vers l'injonction de mettre un terme à un dommage persistant, sans que le soutien d'une action en responsabilité soit nécessaire.

Enfin, et peut-être surtout, cette décision ne répondra guère aux critiques adressées au Conseil d'Etat après la décision *Commune de Chambéry* et relevant « la pusillanimité dans le développement de l'office du juge [...] en droit de la responsabilité » (J.-P. Ferreira, *Injonction et responsabilité sans faute dans le contentieux des dommages de travaux publics*, AJDA 2019. 2002 [📄](#) ; v., dans le même sens quoique plus amènes, concl. de R. Victor sur

Commune de Chambéry et celles de G. Pellissier sur la décision commentée). Il peut, en effet, paraître troublant que le juge qui constate le défaut d'entretien normal d'un ouvrage ne soit pas, du fait de l'application d'un raisonnement en deux temps, systématiquement conduit à enjoindre d'y mettre fin. On relèvera, à titre de comparaison, que le juge judiciaire - qui partage beaucoup de traits communs avec le juge administratif en matière de dommages de construction (v. J.-P. Ferreira, thèse préc., § 858 et s.) - manie avec moins d'hésitation, dans le contentieux des troubles de voisinage, les « sanction-atténuation », « sanction-compensation » et « sanction-cessation » (V. Gaillot-Mercier, *Troubles de voisinage*, Rép. droit immobilier, sept. 2002) et que les juges étrangers se reconnaissent eux aussi le droit d'ordonner à l'administration de mettre un terme à un dommage persistant (les concl. de G. Pellissier citent les exemples italien, allemand et espagnol ; v., not., pour l'Italie, Corte suprema di cassazione 10 juill. 2017, n° 16986 ; pour l'Espagne, Tribunal supremo 22 déc. 2004, n° 7050/2000 ; pour l'Allemagne, v. l'étude d'A. Jacquemet-Gauché, *Pouvoir d'injonction et action en déclaration de droits. Une comparaison franco-allemande*, RFDA 2015. 662 [📄](#)).

La réserve manifestée par la décision commentée suscite également des interrogations au regard de l'extension assez spectaculaire qu'ont connue récemment les pouvoirs d'injonction du juge de l'excès de pouvoir lorsqu'il est saisi d'un refus d'agir. Outre que semble se dessiner progressivement, dans un tel cas, la silhouette d'un nouveau régime entièrement tourné vers l'injonction, proche d'un plein contentieux (v., pour un juge de l'excès de pouvoir qui apprécie la légalité d'un refus à la date à laquelle il statue, CE, ass., 19 juill. 2019, n° 424216, *Association des Américains accidentels*, Lebon avec les concl. [📄](#) ; AJDA 2019. 1986 [📄](#), chron. C. Malverti et C. Beaufile [📄](#) ; RFDA 2019. 891, concl. A. Lallet [📄](#), s'agissant de l'abrogation d'un acte réglementaire ; CE 24 févr. 2017, n° 391000, Lebon [📄](#) ; AJDA 2017. 740 [📄](#), chron. G. Odinet et S. Roussel [📄](#) ; RFDA 2017. 535, concl. A. Bretonneau [📄](#), s'agissant de la mise en demeure de déréférencer des liens dans un moteur de recherche ; v. égal., la décision *M. A.*, préc., sur un refus de démolir un ouvrage public, qui crée cette fois explicitement un recours de plein contentieux), la décision commentée pâlit en effet un peu au regard de l'aisance avec laquelle le juge de l'excès de pouvoir a récemment accepté de se saisir des refus de prendre « toutes mesures utiles » et de prononcer les injonctions nécessaires dès lors que l'administration méconnaissait une obligation lui incombant (v., pour trois ex., CE 8 févr. 2017, n° 397151, Lebon [📄](#) ; AJDA 2017. 898 [📄](#), note F. Violla [📄](#) ; CE 12 juill. 2017, n° 394254, *Association Les Amis de la Terre France*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2018. 167 [📄](#), note A. Perrin et M. Deffairi [📄](#) ; RFDA 2017. 1135, note A. Van Lang [📄](#) ; RTD eur. 2018. 392, obs. A. Bouveresse [📄](#) et les deux décisions, CE 28 déc. 2018 et 31 juill. 2019, n° 410347, *Association La Cimade*, Lebon T. [📄](#), pour la première, inédite pour la seconde ; AJDA 2019. 9 [📄](#) ; et 590 [📄](#), concl. G. Odinet [📄](#) ; RTD eur. 2019. 538, obs. D. Ritleng [📄](#)). Mais il est vrai que, dans ces dernières hypothèses, le juge administratif s'en tient à des annulations-injonctions assez générales, qui sont au demeurant dictées par le respect d'une obligation de résultat prévue par une norme précise, et continue à s'interdire de prescrire une mesure déterminée, sauf dans le cas très particulier où il serait établi qu'une telle mesure est indispensable pour remplir l'obligation en cause (CE 27 nov. 2019, n° 433520, *Droits d'urgence*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2019. 2464 [📄](#)). Par ailleurs, conserver, dans le domaine des dommages de travaux publics, l'exigence d'un bilan avec les autres intérêts en présence, et notamment l'intérêt général, pour caractériser une abstention fautive justifiant une injonction d'agir détone sans doute moins au regard de l'office concret du juge du référé-liberté, qui fait rétroagir, dans son appréciation de l'atteinte grave et manifestation illégale, les moyens dont dispose l'autorité administrative et les mesures déjà prises (CE, sect., 13 juill. 2016, n° 400074, *Ministre des affaires sociales et de la santé*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2016. 2162 [📄](#), note H. Rihal [📄](#), s'agissant de l'hébergement d'urgence ; CE 28 juill. 2017, n° 410677, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, Lebon avec les concl. [📄](#) ; AJDA 2017. 2540 [📄](#), note O. Le Bot [📄](#), s'agissant des conditions de détention).

Trempant dans l'eau une voie piétonne comme d'autres une madeleine, le Conseil d'Etat respire de nouveau « l'atmosphère juridique spéciale » (M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 1927, p. 756) propre à la responsabilité en matière de travaux publics et rouvre les vases dans lesquels il conservait, dans l'air du XIX^e siècle, le souvenir du « si mieux n'aime » et de l'indemnisation conditionnelle. Comme le romancier, le juge administratif puise ainsi parfois, dans les tréfonds de sa mémoire, la matière d'une oeuvre nouvelle.

Mots clés :

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

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

(1) Un « cracmol » est, dans l'univers de J. K. Rowling, une personne née dans une famille de sorciers mais dépourvue de tout pouvoir magique.

AJDA 2020 p.296

Dommmages de travaux publics : le temps retrouvé

Arrêt rendu par Conseil d'Etat
sect.

06-12-2019

n° 417167

Sommaire :

Le Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles le juge qui condamne une personne publique responsable de dommages trouvant leur origine dans l'exécution de travaux publics ou dans l'existence ou le fonctionnement d'un ouvrage public et qui constate qu'un dommage perdure peut enjoindre à la personne publique de prendre les mesures de nature à y remédier.

Texte intégral :

Vu la procédure suivante :

Le syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill a demandé au tribunal administratif de Nice d'annuler la décision de la commune de Beausoleil du 30 septembre 2011 rejetant sa demande de procéder à la réfection de l'étanchéité de la voie piétonne située entre les immeubles de la copropriété, d'enjoindre à la commune de procéder à ces travaux ainsi qu'à la réfection des parties d'immeubles affectés par ces désordres, de condamner la commune à lui payer la somme de 30 000 € correspondant à des frais d'étude du géomètre-expert, la somme de 50 000 € de dommages et intérêts à titre de réparation du préjudice résultant de l'empiètement des bancs sur sa propriété et la somme de 46 756,38 € à titre de remboursement de frais avancés par la copropriété pour l'entretien des jardinières. Par un jugement n° 1104067 du 10 janvier 2017, le tribunal administratif de Nice a partiellement fait droit à cette demande en annulant la décision attaquée, en condamnant la commune à payer au syndicat requérant la somme de 38 920,60 €, en mettant à sa charge les frais d'expertise et en enjoignant à la commune de procéder ou de faire procéder aux travaux de reprise nécessaires pour mettre fin à la défaillance d'étanchéité dans un délai de six mois.

Par un arrêt n^{os} 17MA01026, 17MA01447 du 9 novembre 2017, la cour administrative d'appel de Marseille a, sur appel de la commune de Beausoleil, annulé partiellement ce jugement en tant qu'il a annulé la décision de la commune du 30 septembre 2011 et enjoint à celle-ci de procéder ou de faire procéder aux travaux nécessaires pour mettre fin au défaut d'étanchéité de la voie piétonne, puis rejeté le surplus des conclusions des parties.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 9 janvier et 27 mars 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt en tant qu'il a fait droit à l'appel de la commune de Beausoleil ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter cet appel ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Beausoleil la somme de 4 200 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M^{me} Cécile Renault, auditeur,

- les conclusions de M. Gilles Pellissier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Zribi & Texier, avocat du syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une décision du 30 septembre 2011, la commune de Beausoleil a rejeté la demande du syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill de procéder à la réfection de l'étanchéité de la voie piétonne située entre les immeubles de la copropriété. Le syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill a saisi le tribunal administratif d'une demande tendant à obtenir, outre l'annulation de cette décision, la condamnation de la commune à lui verser des dommages et intérêts en réparation du préjudice résultant de ce défaut d'entretien de la voie publique et l'injonction à la commune de procéder aux travaux demandés. Par un jugement du 10 janvier 2017, le tribunal administratif de Nice a annulé la décision de la commune refusant de procéder aux travaux demandés, a condamné la commune à payer au syndicat la somme de 38 920,60 € au titre du préjudice subi et lui a enjoint de faire procéder aux travaux de reprise nécessaires pour mettre fin au défaut d'étanchéité de la voie piétonne. Par un arrêt du 9 novembre 2017, contre lequel le syndicat des copropriétaires se pourvoit en cassation en tant qu'il a fait droit à l'appel de la commune, la cour administrative d'appel de Marseille, tout en confirmant le principe de la responsabilité sans faute de la commune vis-à-vis du syndicat des copropriétaires et la condamnation de la commune à verser une somme de 38 920,60 € à ce syndicat, a annulé ce jugement en tant qu'il avait annulé la décision du 30 septembre 2011 de la commune de Beausoleil et enjoint à la commune de procéder aux travaux de réfection du complexe d'étanchéité.

Sur le cadre juridique applicable et l'office du juge de la réparation :

2. Lorsque le juge administratif condamne une personne publique responsable de dommages qui trouvent leur origine dans l'exécution de travaux publics ou dans l'existence ou le fonctionnement d'un ouvrage public, il peut, saisi de conclusions en ce sens, s'il constate qu'un dommage perdure à la date à laquelle il statue du fait de la faute que commet, en s'abstenant de prendre les mesures de nature à y mettre fin ou à en pallier les effets, la personne publique, enjoindre à celle-ci de prendre de telles mesures. Pour apprécier si la personne publique commet, par son abstention, une faute, il lui incombe, en prenant en compte l'ensemble des circonstances de fait à la date de sa décision, de vérifier d'abord si la persistance du dommage trouve son origine non dans la seule réalisation de travaux ou la seule existence d'un ouvrage, mais dans l'exécution défectueuse des travaux ou dans un défaut ou un fonctionnement anormal de l'ouvrage et, si tel est le cas, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général, qui peut tenir au coût manifestement disproportionné des mesures à prendre par rapport au préjudice subi, ou aucun droit de tiers ne justifie l'abstention de la personne publique. En l'absence de toute abstention fautive de la personne publique, le juge ne peut faire droit à une demande d'injonction, mais il peut décider que l'administration aura le choix entre le versement d'une indemnité dont il fixe le montant et la réalisation de mesures dont il définit la nature et les délais d'exécution.

3. Pour la mise en oeuvre des pouvoirs décrits ci-dessus, il appartient au juge, saisi de conclusions tendant à ce que la responsabilité de la personne publique soit engagée, de se prononcer sur les modalités de la réparation du dommage, au nombre desquelles figure le prononcé d'injonctions, dans les conditions définies au point précédent, alors même que le requérant demanderait l'annulation du refus de la personne publique de mettre fin au dommage, assortie de conclusions aux fins d'injonction à prendre de telles mesures. Dans ce cas, il doit regarder ce refus de la personne publique comme ayant pour seul effet de lier le contentieux.

Sur le pourvoi :

4. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la demande du syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill tendait à obtenir la réparation des dommages résultant du défaut d'entretien de la voie publique par la commune de Beausoleil. Il résulte de ce qui a été dit au point 3 que la décision du 30 septembre 2011 par laquelle la commune de Beausoleil a refusé de procéder à la réfection de l'étanchéité de la voie a eu pour seul effet de lier le contentieux à l'égard de la demande du syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill qui, en formulant les conclusions analysées au point 1, a donné à l'ensemble de sa requête le caractère d'un recours de plein contentieux.

5. Il résulte des énonciations de l'arrêt attaqué qu'après avoir constaté que la responsabilité de la commune était engagée vis-à-vis d'un tiers du fait d'un dommage de travaux publics et, qu'en l'absence de faute de la victime, la commune devait être condamnée à réparer l'intégralité des dommages subis par le syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill, la cour a rejeté les conclusions du syndicat requérant tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de faire procéder aux travaux de reprise nécessaires pour mettre fin au défaut d'étanchéité de la voie piétonne au motif que la commune de Beausoleil n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en décidant de ne pas procéder à de tels travaux, eu égard notamment à leur coût au regard des priorités budgétaires de la commune. En statuant ainsi, alors qu'ainsi qu'il a été dit au point 2 il lui incombait, après avoir constaté, d'une part, que l'action engagée tendait à la mise en cause de la responsabilité de la commune et non, seulement, à l'annulation du refus de la commune d'exécuter des travaux, d'autre part, que le dommage perdurait, de déterminer si l'abstention de réaliser les travaux demandés était, eu égard au coût des travaux rapporté à la gravité du préjudice et à l'existence éventuelle d'une atteinte à l'intérêt général, constitutive d'une faute, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit.

6. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, le syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill est fondé à demander l'annulation des articles 2 et 3 de l'arrêt attaqué.

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Beausoleil le versement de la somme de 3 000 € au syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Décide :

Article 1^{er} : Les articles 2 et 3 de l'arrêt du 9 novembre 2017 de la cour administrative d'appel de Marseille sont annulés.

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

Article 3 : La commune de Beausoleil versera au syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill et à la commune de Beausoleil.

Demandeur : Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill

Composition de la juridiction : (sera publié au Lebon)

Mots clés :

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

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

Copyright 2021 - Dalloz – Tous droits réservés