

RFDA

RFDA 1991 p.830**Une contrariété de choses jugées déniée et donc dénouée par le Tribunal des conflits****Note sous Tribunal des conflits 18 mars 1991, M. et M^{me} Dufal** **Bernard Pacteau, Professeur à la faculté de droit de l'Université de Bordeaux I****Décision**

Requête de M. et M^{me} Christian Dufal tendant à ce que le Tribunal des conflits :

1° constate la contrariété, conduisant à un déni de justice, existant entre la décision du Conseil d'Etat n° 54635 du 9 juin 1989 et le jugement du 13 juillet 1983 du tribunal de grande instance de Riom,

2° juge, conformément à ce dernier jugement, que la servitude de passage qui grevait la parcelle ZK 94 de la commune de Sainte-Christine (Puy-de-Dôme) leur appartenant, au profit de la parcelle ZK 92 appartenant aux époux Combeaud, est éteinte par suite de la disparition de l'état d'enclave,

3° annule la décision du Conseil d'Etat du 9 juin 1989, ensemble les jugements du tribunal administratif de Clermont-Ferrand des 1^{er} février 1980 et 12 juillet 1983, ainsi que les décisions de la commission départementale de remembrement rural du Puy-de-Dôme des 19 février et 23 octobre 1981,

4° ordonne que la suppression de la servitude de passage litigieuse sera inscrite au procès-verbal des opérations de remembrement de la commune de Sainte-Christine ; [...]

Vu la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ; l'ordonnance du 1^{er} juin 1828 ; la loi du 20 avril 1932 ; le code rural ; le code civil ; [...]

Considérant qu'il résulte de l'article 1^{er} de la loi du 20 avril 1932 que les décisions définitives rendues par les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires dans les instances introduites devant les deux ordres de juridictions pour des litiges portant sur le même objet ne peuvent être déférées au Tribunal des conflits que lorsqu'elles présentent une contrariété conduisant à un déni de justice ;

Considérant qu'aux termes de l'article 32 du code rural : « les servitudes existant au profit ou à l'encontre des fonds compris dans le remembrement et qui ne sont pas éteintes par l'application de l'article 703 du code civil subsistent sans modification » ; qu'en se fondant sur ce texte, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé, par un jugement devenu définitif en date du 1^{er} février 1980, une décision de la commission départementale de remembrement rural du Puy-de-Dôme en tant qu'elle supprimait la servitude de passage établie au profit de la parcelle ZK 92 appartenant à M. et M^{me} Combeaud et qui grevait la parcelle ZK 94 appartenant aux époux Dufal ; qu'en conséquence, la commission départementale a « rétabli » cette servitude par décisions des 19 février et 23 octobre 1981 ; que la seconde de ces décisions a été déférée par les époux Dufal au tribunal administratif, qui a rejeté leur demande en se fondant sur l'autorité de chose jugée attachée à son jugement précité ; que, pour le même motif, le Conseil d'Etat statuant au Contentieux a rejeté, par décision du 9 juin 1989, le recours dirigé par les intéressés contre ce second jugement du 12 juillet 1983 ; que, toutefois, les époux Dufal avaient auparavant saisi le tribunal de grande instance de Riom, lequel, par un jugement, lui aussi devenu définitif, en date du 13 juillet 1983, a « constaté » que la servitude litigieuse n'était qu'une servitude légale résultant de l'état d'enclave du fonds de M^{me} Combeaud, a déclaré que l'acte notarié invoqué en sens contraire n'avait qu'un caractère récongnitif de cette servitude légale, et a jugé que celle-ci était éteinte du fait de la disparition, consécutive au remembrement, de l'état d'enclave du fonds concerné ;

Considérant que M. et M^{me} Dufal soutiennent qu'il y a entre ce dernier jugement et les décisions du tribunal administratif de Clermont-Ferrand et du Conseil d'Etat une contrariété conduisant à un déni de justice ;

Mais considérant que si le jugement susmentionné du tribunal administratif du 1^{er} février 1980 relevait dans ses motifs que la servitude litigieuse avait été « créée » par un acte notarié du 20 décembre 1909, cette mention n'était pas le support nécessaire de son dispositif, fondé sur ce que la commission de remembrement n'avait pas compétence pour supprimer une servitude ; que lesdits motifs mentionnaient expressément la possibilité, pour les propriétaires du fonds servant, d'invoquer devant le juge civil l'extinction de la servitude sur le fondement des articles 685-1 et 703 du code civil ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les époux Dufal ont usé de cette possibilité et obtenu gain de cause en vertu d'un jugement du tribunal de grande instance devenu définitif ; que ce jugement a nécessairement rendu caduque la décision de la commission départementale de remembrement en tant qu'elle « rétablissait » la servitude litigieuse ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il n'existe entre cette décision judiciaire et les décisions du tribunal administratif et du Conseil d'Etat, quelles que soient les appréciations formulées par les juridictions concernées sur la portée de l'acte notarié invoqué, aucune contrariété conduisant à un déni de justice au sens des dispositions de la loi du 20 avril 1932 ; qu'il suit de là que les conclusions dont les époux Dufal ont saisi le Tribunal des conflits ne sont pas recevables ;... (rejet).

(MM. Rougevin-Baville, *rapporteur* ; Jéol, *commissaire du gouvernement* ; Mes Delvolvé et Henry, *avocats*.)

Note

Une querelle de voisinage, à propos d'une servitude de passage, devant le Tribunal des conflits : pour les propriétaires concernés, plus qu'un « honneur », c'est le tribut à payer de l'intervention successive - et à leurs yeux déconcertante - des juridictions judiciaire et administrative sur le contentieux de cette servitude.

Nos requérants, munis de jugements visiblement différents et divergents, saisissaient ici le Tribunal des conflits au titre de la loi du 20 avril 1932 qui le conduit alors à trancher le procès au fond, à le *juger* donc véritablement au lieu seulement de l'*adjuger* comme c'est sa fonction habituelle.

La présente décision les déboute pour irrecevabilité faute qu'existe, dit-elle, entre les jugements présentés « aucune contrariété conduisant à un déni de justice au sens des dispositions de la loi du 20 avril 1932 ».

Usant d'une méthode juridictionnelle paradoxale, le Tribunal des conflits ne refuse cependant de régler l'affaire qui lui était soumise que pour mieux la résoudre ; *plus précisément, en déniait la contrariété de jugements, il la dénoue...*

On retrouvera là une illustration nouvelle, s'il en était besoin, à la fois des extravagances que notre système de dualité juridictionnelle est capable de produire, et des procédés par lesquels il s'efforce en tout cas de les combattre faute d'avoir pu toujours les contenir.

L'affaire *Dufal* était née voici déjà près de quinze ans lors du remembrement entrepris dans la commune de Sainte-Christine (Puy-de-Dôme).

Il avait à cette occasion été mis fin à une servitude de passage dont les époux Combeaud bénéficiaient sur le fonds des Dufal, après que ceux-ci en aient réclamé l'extinction en invoquant, par application de l'article 703 du code civil, que le remembrement supprimait l'enclavement qui la justifiait.

C'était à tort, protestaient les époux Combeaud qui arguaient alors de l'origine et du fondement conventionnels de cette servitude, de sorte que, selon eux, son extinction ne pouvait revêtir pareil caractère automatique, et qu'il ne revenait pas en tout cas à la commission de remembrement d'en décider ainsi la suppression.

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, par jugement du 1^{er} février 1980, faisait droit à leur requête sur le fondement de l'article 32 du code rural aux termes duquel « les servitudes au profit ou à l'encontre des fonds compris dans le remembrement et qui ne sont pas éteintes par application de l'article 703 du code civil subsistent sans modification ».

Selon le juge d'Auvergne, une suppression de servitude n'appartenait par principe qu'au juge judiciaire, et la servitude en cause trouvait effectivement assise dans un ancien acte notarié de sorte « que, par suite, le requérant est fondé à soutenir qu'en supprimant une telle servitude la commission a commis une erreur de droit ».

Les époux Combeaud avaient gagné.

Les époux Dufal reprenaient alors l'initiative.

Ils saisissaient le tribunal de grande instance de Riom en vue de faire déclarer cette servitude caduque.

Comme de son côté la commission l'avait rétablie, ils exerçaient aussi devant le tribunal administratif un recours contre sa nouvelle décision.

Par ce double procès judiciaire et administratif, ils pensaient se prémunir des forclusions et déchéances susceptibles de jouer à leur encontre.

L'imbroglieo juridictionnel était pour autant déjà en train de se former et de se refermer sur eux...

En 1983, le 13 juillet, le tribunal de grande instance de Riom leur donnait certes satisfaction ; il jugeait que la servitude litigieuse « n'était qu'une servitude légale de passage par suite de l'état d'enclave du fond ;... que l'acte notarié (invoqué par les époux Combeaud)... était seulement un acte reconnaissant de servitude... », et donc qu'au total, et par application de l'article 703 du code civil, « la servitude légale s'est éteinte... ». Ce jugement n'était frappé d'aucun recours.

Mais voici qu'entre-temps, précisément le 12 juillet 1983 (la veille du jugement de Riom et sans donc l'attendre), le tribunal administratif de Clermont refusait en revanche de censurer la décision de rétablissement de la fameuse servitude par la commission de remembrement.

Selon lui, la commission n'avait fait qu'exécuter par là son jugement de 1980. Et le tribunal de rappeler comment lui-même avait alors précisé que la servitude en cause résultait d'un acte notarié, et que « *la juridiction administrative ne pouvant violer la chose précédemment jugée par elle, le caractère définitif de l'existence de la servitude susvisée n'est pas susceptible d'être remis en cause* ».

Six ans plus tard, le Conseil d'Etat statuait à son tour en appel du tribunal administratif de Clermont-Ferrand pour reconnaître que celui-ci n'aurait pu en effet annuler le rétablissement de la servitude par la commission « sans méconnaître lui-même l'autorité absolue de la chose jugée par son précédent jugement du 1^{er} février 1980 » ; il avait donc eu raison de rejeter le recours des époux Dufal, sans non plus qu'il puisse lui être fait grief de n'avoir pas sursis à statuer dans l'attente du jugement à rendre par le tribunal de grande instance de Riom, et sans que sa décision soit affectée par le fait que, ultérieurement, « le tribunal de grande instance de Riom a jugé que ladite servitude était non une servitude conventionnelle mais une servitude légale de passage qui était éteinte » (Cons. d'Et., Sect., 9 juin 1989, *Lebon*, p. 139, *Petites Affiches*, 25 oct. 1989, p. 11, note Pacteau).

Deux choses jugées inverses devaient-elles donc coexister ? Et comment le pouvaient-elles ?

L'intervention du Tribunal des conflits parut s'imposer aux époux Dufal et à leurs conseils comme seule possible en même temps qu'indispensable issue de pareille contrariété, ainsi que le prévoit la loi du 20 avril 1932.

Lors de l'instance de 1989 devant le Conseil d'Etat, le commissaire du gouvernement M. Tuot l'avait d'ailleurs lui-même envisagée en vue, disait-il, de « faire taire la criante disharmonie entre des décisions des deux ordres » (concl. inédites).

Ils la tentèrent donc, et bien ponctuellement dans le délai de deux mois « à compter du jour où la dernière en date des décisions à entreprendre n'est plus susceptible d'aucun recours » ainsi qu'il est requis par la loi (cf. not., T. confl. 21 déc. 1987, *SCI Le Milano c/ Soc. des eaux de Marseille*, *Lebon*, tables, p. 878).

La loi de 1932 est ici inapplicable, leur répond cependant ici le juge des conflits, et... tout simplement *faute de contradiction juridictionnelle*.

Selon lui, le tribunal administratif avait certes affirmé en 1980 la nature conventionnelle de la servitude litigieuse, mais il avait en fait avant tout dénié la compétence de principe de la commission pour décider sa disparition. Depuis lors, le juge civil était effectivement intervenu, et sa décision réglait le contentieux de cette servitude en faveur des Dufal.

Les Dufal étaient déboutés, en même temps donc qu'il leur était indiqué qu'ils avaient déjà « obtenu gain de cause en vertu d'un jugement du tribunal de grande instance devenu définitif » qui, précise-t-il encore, « a nécessairement rendu caduque la décision de la commission départementale de remembrement en tant qu'elle « rétablissait » la servitude litigieuse ».

On pouvait certes hésiter en l'espèce sur l'applicabilité de la loi de 1932.

C'est que le Tribunal des conflits n'est pas la juridiction universelle des contrariétés jurisprudentielles.

La compétence qui lui a été ouverte par la loi du 20 avril 1932 pour régler au fond les contradictions de jugements constitutives d'un déni de justice est elle-même assortie de conditions et restrictions qui font qu'il a plus souvent à refuser qu'à réaliser son application.

Son champ est en fait circonscrit à une hypothèse particulièrement subtile de conflit négatif où chaque ordre juridictionnel, tout en statuant au fond (donc sans déclaration d'incompétence), et tout en reconnaissant au requérant son « droit » (donc sans rejet de principe de sa prétention), renvoie le plaignant à une action autrement fondée ou autrement dirigée devant l'autre ordre. Le terrain privilégié de la loi de 1932 devait ainsi être celui où une personne dont le droit à réparation est pourtant reconnu se voit renvoyée par chaque ordre à l'autre en vue d'y satisfaire.

La distinction doit alors être bien faite entre ce titre d'intervention du Tribunal des conflits et le « simple » conflit négatif sur lequel il règle seulement la compétence sur un procès déterminé, distinction elle-même parfois délicate (ex. : T. confl. 14 janv. 1980, *Falanga, Lebon*, p. 503).

A côté des conflits relevant de lui autrement que selon la loi de 1932, le Tribunal des conflits refuserait d'ailleurs non moins de connaître de jugements judiciaires et administratifs portant sur des objets distincts, quand bien ils interprètent ou appliquent différemment une même règle de droit à une situation donnée (par ex. : T. confl. 23 févr. 1981, *Min. Environnement c/ Gouygou, Lebon*, tables, p. 889).

Reste encore et enfin que l'intervention au fond du Tribunal des conflits doit être utile ; cela suppose la survenance d'un « déni de justice » par lequel « un demandeur est mis dans l'impossibilité d'obtenir une satisfaction à laquelle il a droit » (cf. T. confl. 17 déc. 1962, *Epoux Kirby, Lebon*, p. 827).

Tel n'était pas le cas alors qu'une commission de sécurité sociale avait refusé la prise en compte d'un accident au motif que l'intéressé était fonctionnaire, tandis que le tribunal administratif déniait, lui, que l'accident fût un accident de service au sens du statut général (T. confl. 19 déc. 1988, *M^{me} Noël c/ CPAM du Calvados, Lebon*, p. 495, *D.* 1989.545, note Nlep).

Tel ne fut pas non plus jugé être le cas entre un jugement judiciaire renvoyant un procès en responsabilité devant l'autre ordre et le jugement administratif rejetant ensuite cette action pour défaut de causalité entre le préjudice et le fait dommageable invoqué (T. confl. 4 nov. 1985, *Bouché, Lebon*, p. 408 ; cette *Revue* 1986.500, obs. Gaudemet ; *D.* 1986.IR.148, note Llorens ; *AJDA* 1986.51, obs. Moreau ; *Gaz. Pal.* 1986.I.288, note Prétot).

L'intervention du Tribunal des conflits n'a certes de signification et de fonction que pour mettre fin à un « blocage » juridictionnel qui n'existe justement pas si les deux décisions rendues sont parfaitement compatibles.

De même a-t-il décliné sa compétence dans une récente affaire d'expropriation alors que ni le juge judiciaire ni le juge administratif n'acceptaient de statuer sur la prise de possession d'une propriété dont la déclaration d'utilité publique avait été annulée, mais alors « qu'il appartient aux requérants de saisir, s'ils s'y croient fondés, le juge de l'expropriation... d'une demande de complément d'indemnité » (T. confl. 26 juin 1989, *M^{me} Plouin, Lebon*, p. 294 ; *D.* 1991.57, note Carrias[■] ; *Quot. jur.* 2 août 1990, p. 4, note Rouault).

En l'occurrence le juge des conflits a plutôt décliné sa compétence en niant la contradiction dont les requérants se croyaient et se disaient victimes.

Pour commencer, il démonte en quelque sorte le jugement initial du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, celui de 1980, pour y voir que l'affirmation de l'origine notariée de la servitude n'y était qu'accessoire : « *que cette mention n'était pas le support nécessaire de son dispositif* ».

Le fondement central de ce jugement, à ses yeux, était de réserver par principe la compétence d'extinction de la servitude au juge judiciaire. Celui-ci en avait effectivement usé. Son jugement seul, désormais, importe, et l'emporte, comme en définitive l'avait voulu le juge administratif lui-même, et le rétablissement de la servitude parla commission s'en est trouvé en tout cas *ipso facto* invalidé.

Alors, contradiction ou pas ?

Il y avait assurément de l'ambiguïté dans le jugement de Clermont-Ferrand de 1980 qui insistait tout de même bel et bien sur la création de la servitude litigieuse « par acte notarié... antérieur... à l'arrêté préfectoral prescrivant le remembrement... ; *que, par suite, le requérant est fondé soutenir qu'en supprimant une telle servitude la commission a commis une erreur de droit* ».

La contradiction paraissait en tout cas nouée de par les jugements rendus en 1983 par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand puis en 1989 par le Conseil d'Etat pour qui « l'autorité absolue de la chose jugée » de 1980, eu égard aux « motifs qui en constituent le soutien nécessaire »... obligeait la commission à rétablir la servitude, et cela, précisait-il, « *alors même que, par un jugement du 13 juillet 1983 devenu définitif, le tribunal de grande instance de Riom a jugé que ladite servitude était non une servitude conventionnelle mais une servitude légale de passage qui était éteinte, du fait des opérations de remembrement...* » ;

Il y avait bien au bout du compte qu'un acte public parfaitement en vigueur selon le juge administratif déclarait formellement maintenir une servitude que le juge judiciaire, lui, déclarait expressément éteinte...

D'une façon ou d'une autre, l'intervention du juge des conflits n'était donc pas inutile.

Pour que la contradiction soit niée, il fallait en réalité un juge pour en connaître. Et pour que le Tribunal des conflits ne soit pas compétent, faute de contradiction, il fallait bien qu'il statue pour la résoudre.

On se demandera alors si le Conseil d'Etat n'aurait pu, ou dû, dès 1989 arrêter pareil gâchis juridictionnel.

Justement, le commissaire du gouvernement M. Tuot avait à cette époque conclu à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand.

Selon lui (concl. préc.), le nouveau procès jugé en 1983 par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand n'était pas identique dans sa cause à celui de 1980 dont la chose jugée ne faisait donc pas obstacle au prononcé d'un sursis à statuer au bénéfice d'une décision judiciaire. La Section du contentieux avait préféré réitérer solennellement une doctrine « dure » de la chose jugée administrative.

Assurément, tout doit être fait pour garantir et servir l'autorité des choses jugées judiciaire comme administrative.

Tout doit être fait aussi pour que cette double autorité se conjugue et se combine plus que ne se combatte.

C'est ce à quoi a oeuvré la présente décision qu'on aura ainsi vu, au travers d'une décidément subtile irrecevabilité, tout à la fois... rétablir l'ordre des compétences, attribuer les droits, et arbitrer entre les jugements.

Mots clés :

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

