

Schoettl) et, s'il peut par conséquent connaître des dérogations législatives, les dispositions du Code général de la propriété des personnes publiques, tant sur le passage d'une domanialité à l'autre que sur le régime juridique des titres d'occupation, sont loin d'être explicites – c'est un euphémisme – sur ce point. C'est donc bien à un choix de politique jurisprudentielle que se livre le juge, choix qui a sans doute l'avantage de la simplicité sans

pour autant être systématiquement défavorable à l'occupant – puisque, s'il l'est en cas de passage du domaine public au domaine privé, il lui est au contraire favorable dans le cas inverse.

Gweltaz EVEILLARD,
professeur à la faculté de droit et de science politique de Rennes,
(institut du droit public et de la science politique)

RESPONSABILITÉ

DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS

19 La distinction des dommages de travaux publics et des préjudices causés par une servitude

Solution. – Dans le contentieux résultant de l'installation d'une ligne électrique, doivent être considérés comme imputables aux servitudes qui bénéficient à cette ligne les seuls dommages causés à la propriété grevée et qui sont les conséquences directes, certaines et immédiates de la présence de la ligne, les dommages purement accidentels résultant des travaux de construction, d'entretien ou de réparation de cette dernière.

Impact. – Cette distinction, qui entraîne une différence de régime contentieux puisque la loi rend le juge judiciaire compétent pour connaître du contentieux indemnitaire des servitudes électriques, recoupe largement la distinction entre dommages permanents et dommages accidentels de travaux publics.

T. confl., 5 déc. 2022, n° 4253, SCEA Ferme de Vauroisy et R.

[...] Vu [...] l'expédition du jugement du 21 juillet 2022 par lequel le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, saisi des demandes d'indemnisation formées par la société d'exploitation agricole Ferme de Vauroisy et M. R... contre la société Réseau de transport d'électricité (RTE), a renvoyé au Tribunal, en application de l'article 35 du décret n° 2015-233 du 27 février 2015, le soin de décider sur la question de compétence ; [...]

Vu la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ; Vu la loi du 24 mai 1872 ; Vu le décret n° 2015-233 du 27 février 2015 ; Vu le code de l'énergie ; [...]

Considérant ce qui suit :

1. M. R... et la société civile d'exploitation agricole Ferme de Vauroisy (SCEA) sont propriétaires de parcelles de terres situées sur le territoire de la commune de Montfauverger-Moronvilliers, survolées par une ligne à très haute tension. La société Réseau de transport d'électricité (RTE), gestionnaire du réseau public de transport d'électricité, ayant décidé de mettre cette ligne à double circuit, le préfet de la Marne a, par un arrêté du 27 mai 2015, établi des servitudes d'ancrage, d'appui, de passage, d'abattage d'arbres et d'occupation temporaire sur des parcelles appartenant à M. R..., dont certaines sont données à bail de longue durée à la SCEA. Ayant demandé à la société RTE de les indemniser de leurs préjudices, M. R... et la SCEA ont, devant le refus opposé par celle-ci, saisi le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne pour obtenir la réparation des différents préjudices résultant de la reconstruction de la ligne. Par jugement du 21 juillet 2022, ce tribunal a considéré que les demandes d'indemnisation des préjudices instantanés, du préjudice visuel subi par M. R... et du préjudice patrimonial lié à la perte de la valeur vénale des propriétés posaient des questions de compétence soulevant des difficultés sérieuses, qu'il a décidé de renvoyer au Tribunal des conflits.

2. Aux termes de l'article L. 323-4 du code de l'énergie : « La déclaration d'utilité publique investit le concessionnaire, pour

l'exécution des travaux déclarés d'utilité publique, de tous les droits que les lois et règlements confèrent à l'administration en matière de travaux publics. Le concessionnaire demeure, dans le même temps, soumis à toutes les obligations qui dérivent, pour l'administration, de ces lois et règlements. La déclaration d'utilité publique confère, en outre, au concessionnaire le droit : 1° D'établir à demeure des supports et ancrages pour conducteurs aériens d'électricité, soit à l'extérieur des murs ou façades donnant sur la voie publique, soit sur les toits et terrasses des bâtiments, à la condition qu'on y puisse accéder par l'extérieur, étant spécifié que ce droit ne pourra être exercé que sous les conditions prescrites, tant au point de vue de la sécurité qu'au point de vue de la commodité des habitants, par les décrets en Conseil d'État prévus à l'article L. 323-11. Ces décrets doivent limiter l'exercice de ce droit au cas de courants électriques tels que la présence de ces conducteurs d'électricité à proximité des bâtiments ne soient pas de nature à présenter, nonobstant les précautions prises conformément aux décrets des dangers graves pour les personnes ou les bâtiments ; 2° De faire passer les conducteurs d'électricité au-dessus des propriétés privées, sous les mêmes conditions et réserves que celles spécifiques au 1° ci-dessus ; 3° D'établir à demeure des canalisations souterraines, ou des supports pour conducteurs aériens, sur des terrains privés non bâtis, qui ne sont pas fermés de murs ou autres clôtures équivalentes ; 4° De couper les arbres et branches d'arbres qui, se trouvant à proximité des conducteurs aériens d'électricité, gênent leur pose ou pourraient, par leur mouvement ou leur chute, occasionner des courts-circuits ou des avaries aux ouvrages ».

3. Aux termes de l'article L. 323-6 du même code : « La servitude établie n'entraîne aucune dépossession. La pose d'appuis sur les murs ou façades ou sur les toits ou terrasses des bâtiments ne peut faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever. La pose des canalisations ou supports dans un terrain ouvert et non bâti ne fait pas non plus obstacle au droit du propriétaire de se clore ou de bâtir ».

4. L'article L. 323-7 de ce code dispose que : « Lorsque l'institution des servitudes prévues à l'article L. 323-4 entraîne un préjudice direct, matériel et certain, elle ouvre droit à une indemnité au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels ou de leurs ayants droit. L'indemnité qui peut être due à raison des servitudes est fixée, à défaut d'accord amiable, par le juge judiciaire ».

5. En application de ces dispositions, si les conséquences des dommages purement accidentels causés par les travaux de construction, de réparation ou d'entretien des ouvrages relèvent de la compétence des juridictions administratives, en revanche, les juridictions judiciaires sont seules compétentes pour connaître des dommages qui sont les conséquences certaines, directes et immédiates des servitudes instituées au profit des concessionnaires de distribution d'énergie, tels que la dépréciation de l'immeuble, les troubles de jouissance et d'exploitation, la gêne occasionnée par le passage des préposés à la surveillance et à l'entretien.

6. Les dommages causés aux cultures et aux jachères par les travaux de reconstruction de la ligne et ceux causés par la création de pistes sur l'exploitation afin de permettre l'exécution de ces travaux présentent un caractère accidentel et relèvent, en conséquence, de la compétence de la juridiction administrative.

7. Les parcelles dont la SCEA est propriétaire n'étant pas grevées de la servitude, le préjudice patrimonial invoqué par cette société, tiers par rapport à l'ouvrage public, du fait de la perte de valeur vénale de ces parcelles n'est pas la conséquence certaine, directe et immédiate

de la servitude. Par suite, seule la juridiction administrative est compétente pour en connaître.

8. En revanche, le préjudice patrimonial subi par M. R... en raison de la perte de valeur vénale des parcelles dont il est propriétaire constitue une conséquence certaine, directe et immédiate de la servitude, y compris pour les parcelles non grevées, qui constituent, avec les parcelles traversées par l'emprise de la servitude, une unité foncière d'un seul tenant. Il en va de même pour le préjudice visuel subi par le propriétaire. L'indemnisation de ces préjudices relève donc de la compétence de la juridiction judiciaire.

DÉCIDE : Article 1^{er} : La juridiction administrative est compétente pour statuer sur les demandes de M. R... et de la SCEA en réparation de leurs préjudices instantanés correspondant aux dégâts causés aux cultures et aux jachères par les travaux de reconstruction de la ligne et aux dommages causés par la création de pistes ayant permis l'accès aux constructions ainsi que sur la demande présentée par la SCEA en réparation de son préjudice patrimonial. Article 2 : La juridiction judiciaire est compétente pour statuer sur la demande de M. R... en indemnisation de son préjudice visuel et de son préjudice patrimonial lié à la perte de valeur vénale des parcelles dont il est propriétaire. [...]

NOTE : Les lignes électriques bénéficient depuis 1906 de diverses servitudes destinées à favoriser leur passage et leur bon fonctionnement. RTE ayant décidé de transformer la ligne à très haute tension qui survole des terres agricoles appartenant, les unes à un agriculteur, M. R., les autres à la SCEA qu'il dirige, et exploitées par cette dernière, pour la faire passer à double circuit – c'est-à-dire de lui faire supporter désormais deux ensembles de trois câbles conducteurs au lieu d'un seul – elle a demandé au préfet de la Marne d'établir à son profit de nouvelles servitudes – d'ancrage, d'appui, de passage, d'abattage d'arbres et d'occupation temporaire. Le préfet a satisfait à sa demande. M. R. et la SCEA n'ont pas contesté cette décision, mais ont demandé à l'État l'indemnisation des préjudices résultant pour eux de l'opération. Devant le refus de celui-ci, ils ont saisi parallèlement les deux ordres de juridiction de deux actions en responsabilité. Le tribunal judiciaire de Châlons-en-Champagne a ainsi été saisi d'une action tendant à l'indemnisation des préjudices résultant de la servitude : s'étant déclaré compétent – et pour cause puisque la loi fait relever le contentieux de l'indemnisation des servitudes électriques de la compétence de la juridiction judiciaire – l'instance est actuellement en cours. Quant au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, il l'a été sur le fondement des dommages de travaux publics : nonobstant la circonstance que ces derniers relèvent en principe de la compétence de la juridiction administrative, le tribunal a nourri un doute sérieux sur cette dernière, du fait que lesdits travaux visaient à l'édification d'un ouvrage faisant peser sur les riverains une servitude électrique, et qu'il était donc difficile de distinguer, parmi les préjudices, ceux résultant de cette dernière de ceux résultant des travaux proprement dits, à supposer qu'une telle distinction soit possible. Aussi a-t-il saisi le Tribunal des conflits d'une demande de désignation de l'ordre juridictionnel compétent, en vertu de l'article 35 du décret du 27 février 2015.

Avant d'évoquer le « *fond* » de la question – si on peut qualifier ainsi le contenu d'une question qui, justement, ne porte pas sur le fond du droit mais sur le juge compétent pour le dire – le Tribunal des conflits devait examiner sa capacité à examiner la question dont il était saisi. Non que le principe même d'une saisine par le tribunal administratif soit exclu : si, lorsqu'elle a été instituée par le décret du 25 juillet 1960, la procédure de détermination de l'ordre juridictionnel compétent en l'absence de tout conflit réservait la saisine du Tribunal des conflits aux seules juridictions suprêmes, le décret du 27 février 2015 l'ouvre désormais à toute juridiction, même inférieure (CJA, art. R. 771-2). En revanche, l'existence d'une instance pendante devant l'autre ordre de juridiction pouvait être de nature à jeter un doute sur l'existence d'un éventuel non-lieu à statuer, dès lors que la procédure de saisine du Tribunal des conflits par une juridiction nourrissant un doute sérieux sur la compétence de l'ordre juridictionnel auquel elle appartient est exclusive de toute contrariété de position des deux ordres de juridiction sur la question de leur compétence ou

incompétence respective : or, une saisine concurrente des deux ordres de juridiction est évidemment susceptible de provoquer une telle contrariété. Néanmoins, le Tribunal des conflits avait déjà, sous l'empire de l'ancien état de la procédure, considéré que le non-lieu n'existait que dans l'hypothèse où l'autre ordre de juridiction aurait admis sa compétence par une décision irrévocable (T. confl., 18 oct. 2010, n° 3762, Cne Draveil : *JurisData* n° 2010-018996 ; Lebon, p. 585 ; *Contrats-Marchés publ.* 2011, comm. 69, note F. Llorens ; JCP A 2011, 2151, note M.-C. Rouault), c'est-à-dire absolument insusceptible de remise en cause, même au terme d'un pourvoi en cassation – soit que la décision ait été rendue par la juridiction suprême au terme de l'exercice d'un tel pourvoi, soit qu'elle l'ait été par une juridiction inférieure sans que l'une des parties exerce contre elle une voie de recours dans le délai prévu (pour des exemples récents d'emploi de cette notion : CE, sect., 16 févr. 2018, n° 395371, T. : *JurisData* n° 2018-002682 ; Lebon, p. 41, concl. E. Crépey ; *Dr. adm.* 2018, comm. 32, note G. Eveillard ; AJDA 2018, p. 852, chron. S. Roussel et C. Nicolas ; *Dr. fisc.* 2018, n° 15, comm. 257, concl., note R. Adady et R. Torlet ; JCP G 2018, 519, note A. Botton ; *Procédures* 2018, comm. 129, note S. Deygas et *Procédures* 2018, comm. 172, note L. Ayrault ; RFDA 2018, p. 1091, note G. Simon et C. Sourzat. – CE, sect., 7 oct. 2022, n° 443476, Sté KF3 Plus : *Dr. adm.* 2023, comm. 6, note G. Eveillard ; AJDA 2022, p. 2232, chron. T. Janicot et D. Pradines ; JCP A 2022, act. 610, obs. C. Friedrich ; *Procédures* 2022, comm. 292, note S. Deygas). En pareille hypothèse, en effet, la force de chose jugée fait obstacle à toute remise en cause – alors qu'au contraire, en cas de déclaration irrévocable d'incompétence par un premier ordre de juridiction, l'autre ordre de juridiction, s'il n'entend pas reconnaître sa propre compétence, doit saisir le Tribunal des conflits en vertu de la procédure de prévention des conflits négatifs. Il n'existait pas de raison de penser que la réforme de 2015 avait pu remettre en cause la logique de cette solution, et c'est ce que confirme le Tribunal des conflits.

Pour en revenir à la question du juge compétent, elle n'était pas totalement dépourvue de réponse en la matière, le Tribunal des conflits ayant déjà eu l'occasion de préciser comment le régime des dommages de travaux publics s'articulait avec celui de l'indemnisation des dommages causés par les servitudes électriques. S'inscrivant dans la continuité de cette jurisprudence, il en rappelle les principes – fondés sur la nature du dommage – pour les appliquer ensuite à l'espèce.

1. Le rappel des principes gouvernant la répartition entre les deux régimes de responsabilité

La loi du 15 juillet 1906 sur les distributions d'énergie, la première à donner un régime juridique d'ensemble à la distribution d'électricité, a, en son article 12, institué au profit du concessionnaire du transport d'électricité diverses servitudes sur les fonds privés (ces servitudes sont également susceptibles de peser sur le domaine privé des personnes publiques, mais là n'est pas, en l'espèce, la question) : servitude d'appui lui permettant d'installer sur les propriétés privées des supports et ancrages pour conducteurs aériens d'électricité, autrement dit des poteaux et pylônes, servitude de passage lui permettant de faire passer les conducteurs aériens au-dessus des propriétés privées ou les conducteurs souterrains en dessous des susdites, servitude d'ébranchage enfin lui permettant de couper les arbres et branches d'arbres qui, se trouvant à proximité des conducteurs aériens d'électricité, gênent leur pose ou pourraient, par leur mouvement ou leur chute, occasionner des courts-circuits ou des avaries aux ouvrages d'électricité. Elle a par ailleurs prévu que le contentieux qui pourrait naître de l'indemnisation de ces servitudes – car il n'est bien entendu pas question qu'elles soient instituées à titre gratuit – serait porté devant la juridiction judiciaire – aujourd'hui, le juge de l'expropriation. Ces dispositions ont été intégrées au Code de l'énergie lors de la création de celui-ci par l'ordonnance du 9 mai 2011, l'inventaire des servitudes à l'article L. 323-4, les dispositions relatives à l'indemnisation à l'article L. 323-7.

La compétence judiciaire est ici dérogoratoire à la répartition normale des compétences. Les ouvrages électriques ayant la qualité d'ouvrages publics (V., pour une ligne électrique : CE,

sect., 29 janv. 2003, n° 245239, Synd. départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Cne Clans : *JurisData* n° 2003-064826 ; *Lebon*, p. 21 ; *Dr. adm.* 2003, comm. 92 ; *AJDA* 2003, p. 784, note P. Sablière ; *CJEG* 2003, p. 243, concl. C. Maugüé ; *JCP G* 2003, 10118, note G. Noël ; *JCP A* 2003, 1342, note J. Dufau ; *LPA* 21 mai 2003, p. 6, note J. Bougrab ; *LPA* 6 juin 2003, p. 20, note J. Charret et S. Deliancourt ; *RFDA* 2003, p. 477, concl., note C. Lavialle), les préjudices qu'ils provoquent ont vocation à relever des dommages de travaux publics, dont le contentieux est porté devant la juridiction administrative – y compris d'ailleurs quand il oppose la victime à une personne privée, concessionnaire ou entrepreneur. Le périmètre des dommages de travaux publics est au demeurant suffisamment large pour accueillir tous les préjudices pouvant résulter de l'installation ou du fonctionnement des ouvrages électriques : la responsabilité ne se limite pas en effet aux seuls dommages accidentels, résultant d'un dysfonctionnement qui aurait tout aussi bien pu ne pas se produire, et s'étend aux dommages permanents, résultant de la seule présence ou du seul fonctionnement de l'ouvrage.

Certes, le choix du législateur de donner compétence à la juridiction judiciaire se justifie par la fonction « naturelle » de celui-ci comme protecteur de la propriété immobilière privée (*Cons. const.*, 13 déc. 1985, n° 85-198 DC, *Loi portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle* : *Rec. Cons. const.*, p. 78 ; *AJDA* 1986, p. 171, note J. Boulouis ; *CJEG* 1986, p. 109, note P. Sablière ; *D.* 1986, *Jur.*, p. 345, note F. Luchaire). Il n'est, au demeurant, pas isolé. Bien des servitudes administratives – mais pas toutes – voient le contentieux de leur indemnisation porté devant la juridiction judiciaire : c'est par exemple le cas pour les servitudes liées au voisinage des ouvrages de transport et de distribution d'électricité (*C. énergie*, art. L. 323-10), pour celles relatives à la production d'électricité hydraulique (*C. énergie*, art. L. 521-11) ou, pour sortir du domaine de l'électricité, pour les servitudes de halage et de marchepied le long des cours d'eaux domaniaux (*CGPPP*, art. L. 2131-2), les servitudes liées au classement d'un monument historique (*C. patr.*, art. L. 621-6) ou d'un site (*C. env.*, art. L. 341-6), ou encore pour les servitudes liées au passage d'une piste de ski ou d'une remontée mécanique (*C. tourisme*, art. L. 342-25). De même d'ailleurs, le contentieux indemnitaire d'un certain nombre de mesures de réquisition, et d'un certain nombre de droits de préemption, relève de la compétence de la juridiction judiciaire. Néanmoins, une telle attribution de compétence n'est pas imposée par cette fonction « naturelle » du juge judiciaire, laquelle, en l'état de la jurisprudence constitutionnelle, se borne à imposer que lui soit confié le contentieux de l'indemnisation des privations de la propriété immobilière privée (*Cons. const.*, 25 juill. 1989, n° 89-256 DC, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles* : *Rec. Cons. const.*, p. 53 ; *CJEG* 1990, p. 1, note B. Genevois ; *RFDA* 1989, p. 1009, note P. Bon), autrement dit les expropriations et procédures assimilées, ou les expropriations de fait (c'est-à-dire celles résultant d'une voie de fait ou d'une emprise irrégulière). Or, dans le cas d'une servitude, le propriétaire n'est nullement privé de sa propriété, et se contente de subir une limitation des droits attachés à celle-ci (une distinction semblable existe, s'agissant de l'autre domaine de compétence « naturelle » de la juridiction judiciaire, la protection de la liberté individuelle, entre les privations de cette liberté, qui seules doivent constitutionnellement voir leur contentieux porté devant la juridiction judiciaire, et les simples limitations de liberté individuelle, pour lesquelles rien ne l'impose ; V., par ex. : *Cons. const.*, 9 juin 2011, n° 2011-631 DC, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la solidarité* : *Rec. Cons. const.*, p. 252). Le choix d'attribuer compétence au juge judiciaire ne résulte donc en rien d'une contrainte constitutionnelle, mais d'une libre appréciation du législateur.

Aussi, comme toute disposition dérogatoire, l'ancien article 12, devenu article L. 323-7 du Code de l'énergie, doit recevoir une interprétation stricte. Dès avant que le Conseil constitutionnel précise l'étendue exacte de la compétence « naturelle » du juge judiciaire en matière de propriété privée, le Tribunal des conflits avait estimé que la disposition en cause, compte tenu de son caractère « exceptionnel », devait recevoir une telle interprétation (*T. confl.*, 15 juin 1970, n° 1950, *Dame A.* : *Lebon*, p. 887) – qui est en réalité une interprétation littérale,

consistant à ne pas prêter à la loi des conséquences qu'elle ne prévoit pas expressément. Ainsi, la compétence judiciaire ne peut concerner que les préjudices résultant de l'établissement de la servitude, à l'exclusion de ceux résultant des travaux publics entrepris pour réaliser l'ouvrage, ou même – ce qui est plus complexe à concevoir – de ceux résultant de l'ouvrage lui-même, et non de la servitude. Ainsi, seuls sont concernés par l'attribution législative de compétence les dommages qui sont les conséquences certaines, directes et immédiates de des charges imposées aux propriétés privées, à l'exclusion des dommages purement accidentels causés par les travaux de construction ou de réparation des ouvrages. Ces derniers doivent être considérés comme des dommages de travaux publics, dont le contentieux relève du juge administratif.

Le Tribunal des conflits a eu l'occasion de réaffirmer périodiquement ce critère de répartition entre les deux régimes de responsabilité – l'indemnisation des servitudes devant le juge judiciaire et la réparation des dommages de travaux publics devant le juge administratif (*T. confl.*, 27 mai 1980, n° 2161, *B.* : *Lebon T.*, p. 641. – *T. confl.*, 29 sept. 1997, n° 3024, *SA Ciments Lafarge* : *Lebon*, p. 534 ; *CJEG* 1998, p. 168, concl. R. Abraham. – *T. confl.*, 14 juin 2021, n° 4208, *R. et P.* : *Lebon T.*, p. 579). Ledit critère a de même été adopté tant par le juge administratif (*CE*, 23 mai 1980, n° 10896, *SCI du Berry* : *Lebon T.*, p. 883. – *CE*, 7 nov. 1986, n° 50436, *EDF c/ Épx A.* : *Lebon*, p. 255. – *CE*, 28 nov. 1986, n° 41177, *B.* : *CJEG* 1987, p. 563, concl. J. Marimbert, note D. Delpirou) que par le juge judiciaire (*Cass.* 1^{re} civ., 30 janv. 1967, *EDF* : *Bull. civ.* I, n° 39. – *Cass.* 3^e civ., 8 déc. 1971, n° 70-13.190, *EDF c/ Cts S.* : *Bull. civ.* III, n° 611). Le juge des conflits le réitère ici une nouvelle fois, dans un rappel qui ne semble de prime abord guère mériter d'intérêt particulier. Tel n'est pourtant pas le cas. Tout d'abord parce que, on l'a dit, la constitutionnalisation progressive du domaine de compétence naturel de la juridiction judiciaire, ou plus exactement d'ailleurs du contenu de ce domaine, est venue conforter cette jurisprudence, dès lors que l'indemnisation des servitudes ne fait pas partie de ce domaine : au demeurant, on voit mal comment il aurait pu en aller différemment, dès lors qu'à retenir une approche trop large de la protection de la propriété privée immobilière, toute atteinte à l'intégrité ou à la jouissance d'un bien immobilier du fait d'un dommage provoqué par l'Administration serait susceptible d'entrer dans cette compétence, ce qui amputerait très sérieusement le domaine de compétence du juge administratif en matière de responsabilité de l'Administration... Ensuite parce que, par l'ordonnance du 9 mai 2011, le codificateur ne s'est pas contenté de reproduire à l'article L. 323-7 du nouveau Code de l'énergie la formule de l'ancien article 12 antépénultième alinéa de la loi du 15 avril 1906, mais a intégré les enseignements de la jurisprudence pour préciser expressément que la compétence judiciaire concernait (c'est-à-dire ne concernait que) les préjudices directs, matériels et certains résultant de l'institution de la servitude – ou plus exactement d'ailleurs de son établissement concret, la simple institution juridique ne donnant pas lieu à indemnisation (*Cass.* 3^e civ., 16 janv. 1979, n° 77-70.377, *R.* : *Bull. civ.* III, n° 17). Néanmoins, il n'a pas repris à cette occasion l'exclusion des préjudices accidentels soumis pour leur part au régime des dommages de travaux publics : il n'était donc pas absolument inutile que le Tribunal des conflits rappelle cette exclusion et, ce faisant, le sens qu'il convient de donner à la notion de préjudice direct, matériel et certain résultant de la servitude.

2. L'application des principes gouvernant la répartition entre les deux régimes de responsabilité

Si le Tribunal des conflits ne l'énonce pas avec une parfaite netteté, la répartition entre les deux régimes de responsabilité semble bien – du moins était-ce le cas jusqu'à présent – recouper largement la distinction des dommages accidentels et des dommages permanents de travaux publics. À la servitude doivent être imputés les dommages permanents, c'est-à-dire ceux inhérents à l'existence ou au fonctionnement de l'ouvrage, ceux qui ne pouvaient être évités dès lors que la décision avait été prise d'installer l'ouvrage électrique : eux-seuls sont en effet les conséquences directes, matérielles et certaines de la servitude (*T. confl.*, 15 juin 1970, n° 1950, *Dame A.* : *Lebon*, p. 887. – *CE*, 23 mai 1980, n° 10896, *SCI du Berry* : *Lebon T.*, p. 883. – *T.*

confl., 27 mai 1980, n° 2161, B. : Lebon T., p. 641. – CE, 28 nov. 1986, n° 41177, B. : CJEG 1987, p. 563, concl. J. Marimbert, note D. Delpirou. – T. confl., 29 sept. 1997, n° 3024, SA Ciments Lafarge : Lebon, p. 534 ; CJEG 1998, p. 168, concl. R. Abraham. – T. confl., 14 juin 2021, n° 4208, R. et P. : Lebon T., p. 579). Aux dommages de travaux publics se rattachent en revanche les dommages accidentels, c'est-à-dire ceux résultant d'un aléa, d'un événement malheureux, qui n'est pas nécessairement fautif, mais aurait tout aussi bien pu ne pas se produire : si le Tribunal des conflits, aujourd'hui comme hier, ne vise que ceux liés à la construction, à l'entretien et à la réparation des ouvrages, il ne fait guère de doute que la solution serait identique pour les accidents liés à un dysfonctionnement de l'ouvrage. C'est d'ailleurs la clarté du juge à identifier les dommages rattachables aux travaux publics comme les seuls dommages accidentels qui permet, *a contrario*, de déduire que ceux rattachables à la servitude sont les dommages permanents.

Néanmoins, la mise en pratique de la distinction n'est pas évidente car, de manière générale, la distinction entre dommages accidentels et dommages permanents – dont le critère est désormais consacré par la jurisprudence, même s'il n'est pas rappelé ici (CE, 10 avr. 2019, n° 411961, C^{ie} nationale du Rhône : *JurisData* n° 2019-005602 ; Lebon T., p. 961 ; *Dr. adm.* 2019, comm. 40, note G. Eveillard ; AJDA 2019, p. 1821, note E. Barbin. – CE, 8 févr. 2022, n° 453105, B. : *Dr. adm.* 2022, comm. 17, note G. Eveillard ; AJDA 2022, p. 1910, note A.-P. So'o) – peut soulever des difficultés lorsqu'il s'agit de l'appliquer à des cas concrets. Les dommages se laissent parfois malaisément réduire à cette approche binaire, des dommages qualifiés de permanents comportant parfois une part d'aléa qui aurait pu permettre de les éviter et, inversement, certains dommages qualifiés d'accidentels semblent assez difficiles à éviter : pour ne prendre qu'un exemple, pourquoi la prolifération de lapins dans l'emprise d'une voie ferrée est-elle un dommage permanent alors qu'une campagne d'éradication aurait sans doute été possible (CE, 27 juill. 2005, n° 268861, C. : *JurisData* n° 2005-068781 ; Lebon T., p. 1087 ; CJEG 2006, p. 168, note G. Delaloy), quand les dommages causés à un muret par la pression d'un remblai déposé contre lui sont un dommage accidentel alors qu'ils résultent de la présence de ce remblai, même si l'édification d'un mur de soutènement aurait pu permettre de les éviter (CE, 8 févr. 2022, n° 453105, B. : *Dr. adm.* 2022, comm. 17, note G. Eveillard ; AJDA 2022, p. 1910, note A.-P. So'o) ? Sans doute, pour revenir à l'espèce, est-ce pour cette raison que le Tribunal des conflits prend soin de ne rattacher aux dommages de travaux publics que les dommages « purement » accidentels (T. confl., 15 juin 1970, n° 1950, Dame A. : Lebon, p. 887. – CE, 23 mai 1980, n° 10896, SCI du Berry : Lebon T., p. 883. – T. confl., 27 mai 1980, n° 2161, B. : Lebon T., p. 641. – CE, 28 nov. 1986, n° 41177, B. : CJEG 1987, p. 563, concl. J. Marimbert, note D. Delpirou. – T. confl., 29 sept. 1997, n° 3024, SA Ciments Lafarge : Lebon, p. 534 ; CJEG 1998, p. 168, concl. R. Abraham. – T. confl., 14 juin 2021, n° 4208, R. et P. : Lebon T., p. 579), c'est-à-dire ceux qui auraient excluient absolument tout caractère inhérent à la présence ou au fonctionnement de l'ouvrage – limitation qui, au demeurant, ne concorde pas absolument avec l'interprétation stricte que le juge prétend faire de la loi...

Reste, s'agissant de l'installation des ouvrages électriques, à déterminer ce qui relève des deux catégories. S'il n'est pas révolutionnaire dans sa classification, le présent arrêt récapitule et approfondit les enseignements de la jurisprudence antérieure.

C'est ainsi qu'il réaffirme que doivent être considérés comme imputables à la servitude trois catégories de dommages : la dépréciation des immeubles, les troubles de jouissance et d'exploitation et la gêne occasionnée par le passage des préposés chargés de la surveillance et de l'entretien des ouvrages (T. confl., 15 juin 1970, n° 1950, Dame A. : Lebon, p. 887. – CE, 23 mai 1980, n° 10896, SCI du Berry : Lebon T., p. 883. – T. confl., 27 mai 1980, n° 2161, B. : Lebon T., p. 641. – CE, 28 nov. 1986, n° 41177, B. : CJEG 1987, p. 563, concl. J. Marimbert, note D. Delpirou. – T. confl., 29 sept. 1997, n° 3024, SA Ciments Lafarge : Lebon, p. 534 ; CJEG 1998, p. 168, concl. R. Abraham. – T. confl., 14 juin 2021, n° 4208, R. et P. : Lebon T., p. 579) – cet inventaire n'étant pas exhaustif puisque le Tribunal des conflits avait également imputé à la servitude les frais supportés par le propriétaire pour le déplacement de certains ouvrages (T. confl., 29 sept. 1997,

n° 3024, SA Ciments Lafarge : Lebon, p. 534 ; CJEG 1998, p. 168, concl. R. Abraham). De tels dommages sont en effet couramment considérés comme des dommages permanents de travaux publics (pour la dépréciation de valeur : CE, ass., 22 oct. 1971, n° 77652, Époux B. : Lebon, p. 631 ; AJDA 1971, p. 657, chron. D. Labetoulle et P. Cabanes. – Pour le trouble de jouissance : CE, sect., 16 nov. 1962, EDF c/ F. : Lebon, p. 614 ; AJDA 1963, p. 182, note A. de Laubadère ; CJEG 1963, p. 159, concl. J.-F. Henry). S'agissant de la dépréciation des immeubles, il évoque en l'espèce la perte de valeur vénale des parcelles, sans en donner la raison : sans doute est-elle due aux contraintes que la présence des ouvrages fait peser sur l'exploitation – perte de surface cultivable, difficulté d'usage des engins agricoles... (V. aussi, pour la baisse de rendement : CE, 10 mars 1997, n° 150861, Cne Lormont : Lebon, p. 74) – tout comme, dans d'autres cas, le juge avait considéré comme telles l'inconstructibilité d'une parcelle (Cass. 3^e civ., 8 déc. 1971, n° 70-13.190, EDF c/ Cts S. : Bull. civ. III, n° 611. – T. confl., 14 juin 2021, n° 4208, R. et P. : Lebon T., p. 579) ou plus largement l'impossibilité d'en faire certains usages (Cass. 1^{re} civ., 30 janv. 1967, EDF : Bull. civ. I, n° 39). Au titre des troubles de jouissance, il cite le préjudice visuel, effectivement considéré de longue date comme un dommage permanent de travaux publics (CE, 2 juin 1967, min. Équipement c/ D. : AJDA 1968, 2, p. 185. – CE, 2 oct. 1987, n° 68894, EDF c/ S. : Lebon, p. 302 ; AJDA 1988, p. 239, obs. X. Prétot ; CJEG 1987, p. 898, concl. E. Guillaume, note D. Delpirou), sans qu'on sache très bien en quoi il consiste en l'espèce, les terrains concernés n'ayant semble-t-il pas une vocation particulière à offrir une perspective remarquable – sauf à supposer que les lignes soient visibles depuis l'habitation de M. R.

Au titre des dommages accidentels, imputables aux travaux publics, figurent en revanche les dommages causés aux cultures et aux jachères par les travaux proprement dits, ce qui rejoint l'affirmation plus générale selon laquelle les dommages causés aux biens par ces mêmes travaux sont des dommages de travaux publics (T. confl., 15 juin 1970, n° 1950, Dame A. : Lebon, p. 887, pour des dégâts causés à une construction. – CE, 23 mai 1980, n° 10896, SCI du Berry : Lebon T., p. 883, pour un incendie causé par un débroussaillage. – CE, 28 nov. 1986, n° 41177, B. : CJEG 1987, p. 563, concl. J. Marimbert, note D. Delpirou, pour un élagage abusif ou mal réalisé). Néanmoins, le Tribunal des conflits ne précise pas – du moins en l'espèce – si ces dommages étaient évitables, ou s'ils étaient inhérents à la réalisation des travaux : dans le deuxième cas, il s'aventurerait sur une distinction des dommages dus à la servitude et des dommages dus aux travaux publics qui ne recouperait plus la distinction entre dommages permanents et dommages accidentels. Certes, la jurisprudence antérieure avait eu l'occasion d'explicitier l'exigence de ce caractère accidentel (T. confl., 15 juin 1970, n° 1950, Dame A. : Lebon, p. 887. – CE, 23 mai 1980, n° 10896, SCI du Berry : Lebon, p. 883. – T. confl., 27 mai 1980, n° 2161, B. : Lebon T., p. 641. – CE, 28 nov. 1986, n° 41177, B. : CJEG 1987, p. 563, concl. J. Marimbert, note D. Delpirou. – T. confl., 29 sept. 1997, n° 3024, SA Ciments Lafarge : Lebon, p. 534 ; CJEG 1998, p. 168, concl. R. Abraham). Néanmoins, le Tribunal des conflits évoque ici un deuxième chef de dommage accidentel qui n'a, en réalité, rien d'accidentel : la création de pistes sur l'exploitation pour permettre l'exécution des travaux, dont on a du mal à voir comment elle pourrait ne pas être inhérente à la réalisation desdits travaux. On pourrait dès lors imaginer qu'à la distinction traditionnelle, le Tribunal des conflits substitue une autre distinction entre les travaux et l'ouvrage : aux travaux publics les dommages résultant de l'opération de travaux proprement dite, à la servitude les dommages résultant de l'ouvrage édifié. Néanmoins, outre la fausse logique d'une telle solution – les travaux pouvant fort bien être considérés comme participant à l'établissement de la servitude, et les dommages qu'ils occasionnent comme rattachables à cette dernière – la circonstance que le Tribunal des conflits mentionne encore, au moins de manière générale et abstraite, le caractère accidentel des dommages rattachés aux travaux publics, montre bien qu'il entend toujours se placer dans le cadre de l'ancienne distinction, quand bien même la manière dont il l'applique semble ici prêter à discussion. L'explication de ce flottement réside probablement plutôt dans une tendance générale de la distinction entre les dommages accidentels et les dommages permanents, par laquelle le juge ne semble plus concevoir que puissent

exister des dommages permanents résultant d'une opération de travaux publics, sa définition actuelle des dommages permanents ne faisant référence qu'à l'existence et au fonctionnement d'un ouvrage public (CE, 10 avr. 2019, n° 411961, C^{ie} nationale du Rhône : Lebon T., p. 961 ; Dr. adm. 2019, comm. 40, note G. Eveillard ; AJDA 2019, p. 1821, note E. Barbin. – CE, 8 févr. 2022, n° 453105, B. : Dr. adm. 2022, comm. 17, note G. Eveillard ; AJDA 2022, p. 1910, note A.-P. So'o). Sans que cela puisse l'excuser, cette approximation trouve en partie son explication dans la dénomination même des biens mal nommés dommages permanents : si une opération de travaux publics, nécessairement temporaire, n'a pas vocation à susciter de dommages réellement permanents, il ne faut pas perdre de vue que ce que les dommages qualifiés de « permanents » ne le sont pas nécessairement, et qu'il serait plus exact de les qualifier de « non-accidentels » – preuve que l'approximation lexicale finit souvent par susciter l'obscurité sur le fond.

Il est en tout cas une hypothèse (autre que celle où le dommage provient de travaux publics réalisés sur un autre ouvrage que l'ouvrage électrique et ayant eu des conséquences sur ce dernier : CE, 29 juin 2016, n° 383244, Sté EDF : JurisData n° 2016-014507) où la classification du dommage est indépendante de la distinction entre dommage accidentel et dommage permanent : elle concerne les préjudices subis par des biens qui n'appartiennent pas au propriétaire de ceux grevés par la servitude. Ils peuvent être permanents, les biens en cause pouvant subir les mêmes troubles que ceux concernés par la servitude, mais ils ne sont pas pour autant considérés comme imputables à cette dernière (CE, 7 nov. 1986, n° 50436, EDF c/ Épx A. : Lebon, p. 255. – CE, 9 nov. 2005, n° 249382, G. : JurisData n° 2005-069239) – sans d'ailleurs que le juge cherche pour autant à les qualifier d'accidentels, ce que de toute évidence ils ne sont pas. Ainsi, en l'espèce, seules les parcelles de M. R. supportant la servitude,

celles qui sont la propriété de la SCEA ne peuvent se voir appliquer le régime d'indemnisation prévu par l'article L. 323-7 du Code de l'énergie, la théorie de la personnalité morale étant ici poussée à son terme pour distinguer les biens de la société et ceux de son gérant. La solution ne relève pas de la plus pure évidence, même si elle concorde avec le principe d'interprétation stricte de la loi : en effet, on ne voit pas pourquoi des servitudes n'affecteraient pas d'autres biens, et d'autres propriétaires, que ceux des biens qu'elle grève, s'ils subissent également des nuisances du fait de son existence.

Dans la même logique, on pourrait s'attendre à ce que cette solution soit appliquée aux dommages subis par d'autres biens que ceux grevés par la servitude, y compris s'ils appartiennent au même propriétaire. Cependant, la réponse est nettement plus nuancée : le Tribunal des conflits considère les dommages permanents qu'ils subissent comme imputables à la servitude, mais, semble-t-il, au motif que ces biens constituent avec ceux grevés par la servitude un seul ensemble – en l'espèce une unité foncière d'un seul tenant. *A contrario*, par conséquent, il devrait en aller différemment si tel n'est pas le cas. Et, à poursuivre dans la même logique, on ne voit pas pourquoi des biens appartenant à un propriétaire différent ne pourraient pas se voir appliquer le régime d'indemnisation des servitudes s'ils constituent avec les biens grevés un même ensemble – ce qui est loin d'être exclu lorsque, par commodité, certains de ces biens appartiennent à une personne physique et à une société dont il est le gérant, ou le seul actionnaire, ou à deux sociétés qu'il dirige.

Ainsi, tout en confirmant les enseignements de la jurisprudence antérieure et en les approfondissant, le Tribunal des conflits laisse encore la place à de nouvelles clarifications...

Gweltaz EVEILLARD,

professeur à la faculté de droit et de science politique de Rennes, (institut du droit public et de la science politique)

URBANISME

AUTORISATION D'URBANISME

20 Demande dilatoire de pièces contre décision implicite d'acceptation : une conciliation difficile

Solution. – Opérant un revirement, le Conseil d'État décide que le délai d'instruction n'est ni interrompu, ni modifié par une demande, illégale, tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du Code de l'urbanisme. Dans ce cas, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande puisse y faire obstacle.

Apport. – La solution laisse subsister la possibilité d'introduire directement un recours contre la demande de pièces complémentaires en toutes hypothèses, et maintient la solution au terme de laquelle l'annulation de la décision de refus subséquente ne rend pas le requérant titulaire d'un permis ou d'une décision de non opposition tacite, si la pièce peut être demandée au titre du Code de l'urbanisme, même si elle n'est pas pertinente en l'espèce. Le retrait d'une décision implicite favorable, mais illégale compte tenu de l'absence d'instruction, pourrait être une nouvelle manière d'allonger les délais.

[...] 1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif de Nantes que la société TDF a déposé, le 27 juillet 2020, un dossier de déclaration préalable en vue de l'implantation d'une antenne-relais de téléphonie mobile sur le territoire de la commune de Saint-Herblain (Loire-Atlantique). Par un courrier du 11 août 2020, le maire de la commune lui a demandé de compléter son dossier en précisant sur le plan de masse des constructions à édifier la simulation de l'exposition aux ondes émises par l'installation projetée. La société TDF a fourni le document demandé le 5 novembre 2020. Par un arrêté du 1^{er} décembre 2020, le maire de la commune de Saint-Herblain s'est opposé à la réalisation de ces travaux au motif que le projet porterait atteinte à son environnement proche. La société TDF a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nantes la suspension de l'exécution de la décision du maire de Saint-Herblain de s'opposer à la réalisation des travaux et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. La commune de Saint-Herblain se pourvoit en cassation contre l'ordonnance du 28 juin 2021 par laquelle le juge des référés a fait droit à cette demande et lui a enjoint de délivrer à la société TDF l'attestation de non-opposition prévue à l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme dans un délai de quinze jours.

2. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».