

N° 427079, Syndicat mixte d'assainissement du val Notre-Dame

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Audience du 8 janvier 2020

Lecture du 27 janvier 2020

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée vous permettra de faire une première application, tout en en précisant certains points, du nouveau régime contentieux dans lequel vous avez placé, par votre récente décision de Section du 6 décembre dernier, *Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill* (n° 417167), les conclusions aux fins d'injonction de faire cesser des dommages de travaux publics.

Mme A..., propriétaire, depuis 1992, d'une maison d'habitation à Sartrouville, a vu à plusieurs reprises, entre 1994 et 2011, le sous-sol de sa maison inondé lors d'épisodes de fortes précipitations. Estimant que ces désordres étaient imputables à l'insuffisance ou au dysfonctionnement du réseau public d'assainissement, elle a demandé en septembre 2012 au président du Syndicat mixte pour l'assainissement du Val Notre-Dame (SMAVND), qui en assure la gestion, d'une part de l'indemniser des préjudices subis, d'autre part de faire réaliser les travaux nécessaires pour empêcher que ces inondations se reproduisent. N'ayant obtenu satisfaction sur aucun des deux points, elle a, par deux requêtes distinctes enregistrées en janvier et en mars 2013, successivement demandé au TA de Versailles d'une part d'annuler la décision implicite de refus de réaliser les travaux et d'enjoindre au syndicat mixte de réexaminer sa demande, d'autre part de le condamner à l'indemniser des préjudices subis. Le tribunal a instruit séparément ces deux recours : s'agissant des conclusions indemnitaires, il a ordonné une expertise par un jugement avant dire droit pour déterminer la cause et le montant du préjudice subi puis, par un jugement du 14 juin 2019, a retenu la responsabilité du syndicat mixte et l'a condamné à indemniser la requérante et son assureur des préjudices subis. S'agissant des conclusions aux fins d'annulation et d'injonction, il les a rejetées par un jugement du 28 février 2017, sans tenir compte des conclusions de l'expertise qui n'étaient pas encore rendues, pour une raison de principe qui ne ressort pas clairement des motifs du jugement. Mme A... a interjeté appel de ce jugement. La CAA de Versailles, après avoir posé en principe « qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si le refus opposé par l'autorité administrative à une demande tendant à l'exécution de travaux en vue de faire cesser des dommages causés par un ouvrage public, est fondée sur des faits matériellement inexacts ou entaché d'une erreur de droit ou d'une erreur manifeste », a annulé la décision implicite de refus de réaliser les travaux. Se fondant cette fois sur les

conclusions du rapport d'expertise, elle a considéré qu'en déclinant sa responsabilité dans les désordres, son auteur avait entaché sa décision d'inexactitude matérielle des faits. Elle lui a ensuite enjoint de réexaminer la demande, comme le demandait la requérante.

Vous n'aurez pas à examiner les trois moyens du pourvoi, qui critiquent sous différents angles les motifs de l'arrêt, si vous pensez comme nous que la cour s'est méprise sur son office en statuant sur la légalité de la décision implicite de refus de réaliser les travaux et en en prononçant l'annulation pour un motif d'excès de pouvoir, alors qu'elle devait requalifier les conclusions dont elle était saisie en conclusions principales de plein contentieux aux fins d'injonction de prendre des mesures pour faire cesser les dommages. Vous devez soulever d'office cette erreur commise par la cour sur la nature de son office et l'étendue de ses pouvoirs qui en découle (voyez par ex, Ass, 16 février 2009, *sté Atom*, n° 274000).

Vous avez très récemment reconfiguré, par la décision de Section que nous avons citée, l'office du juge administratif saisi de conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la personne publique qui a la garde d'un ouvrage public ou la maîtrise d'ouvrage de travaux publics de prendre des mesures propres à faire cesser les dommages qu'ils causent ou à en pallier les effets. Vous avez ainsi d'abord admis que « 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 ». Vous avez ensuite précisé les modalités d'appréciation de cette faute, qu'il n'est pas nécessaire de rappeler ici, puis indiqué que « Pour la mise en œuvre 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 ». Vous avez enfin fait application de ces principes au litige dont vous étiez saisi en annulant l'arrêt de la cour au motif qu'elle avait commis une erreur de droit en s'estimant saisie de conclusions en annulation pour excès de pouvoir de la décision de refus de réaliser les travaux publics nécessaires pour mettre fin aux dommages et en soumettant ses motifs à un contrôle d'erreur manifeste d'appréciation alors qu'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 ».

L'erreur sur son office commise par la cour en l'espèce est exactement la même. Elle a également statué en excès de pouvoir sur la décision de refus alors qu'elle devait la regarder comme n'ayant eu pour seul effet que de lier le contentieux et statuer directement sur les conclusions aux fins d'injonction. Comme vous l'avez jugé en Section, elle devait requalifier les conclusions dont elle était saisie, qui étaient présentées comme des conclusions en annulation de la décision de refus. Ces erreurs de formulation s'expliquent par le fait que les règles contentieuses n'étaient jusqu'à votre décision de Section pas stabilisées. Elles devraient progressivement disparaître.

Une petite différence dans la configuration contentieuse du présent litige vous permettra d'apporter une précision utile aux principes posés par votre décision de Section. Alors que dans l'affaire de Section, comme d'ailleurs le plus souvent, la victime du dommage continu de travaux publics présentait ensemble des conclusions indemnitaires aux fins de réparation du préjudice passé et aux fins d'injonction de prendre des mesures propres à le faire cesser, elle les a, en l'espèce, soumises séparément au tribunal, qui ne les a pas jointes. Il aurait dû le faire, car si les faits générateurs de l'obligation de réparer le préjudice passé et de celle de faire cesser le dommage futur ne sont pas exactement les mêmes, puisque le droit à indemnisation résulte du seul constat que le préjudice est imputable, sans faute si la victime est un tiers, pour faute présumée si elle est usager, à la personne qui a la garde de l'ouvrage, alors que l'injonction est subordonnée à l'existence d'une faute de cette dernière à n'avoir pas pris les mesures propres à le faire cesser, il s'agit du même dommage continu et de la même personne responsable, de sorte que les mesures d'instruction permettant d'éclairer la juridiction sur les causes du dommage, leur imputabilité, leurs conséquences préjudiciables et les moyens de le faire cesser doivent être communes à l'ensemble de ces conclusions qui tendent toutes à réparer un préjudice, pour le passé et pour l'avenir. La présente espèce le montre, la cour ayant utilisé l'expertise ordonnée par le tribunal pour statuer sur les conclusions indemnitaires pour statuer sur les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au maître de l'ouvrage de faire cesser le dommage.

Mais la variété et les aléas de la présentation des requêtes ne doivent pas influencer sur la détermination de l'office du juge, qui dépend de l'objet de la demande dont il est saisi. Or il nous semble que lorsqu'il est saisi de conclusions tendant à ce qu'une personne publique ayant la garde d'un ouvrage public qui cause un dommage au requérant prenne des mesures pour y mettre fin, il doit toujours se considérer comme saisi de conclusions de plein contentieux fondées sur la responsabilité qui incombe à la personne publique du fait des ouvrages ou des travaux dont elle a la garde ou la maîtrise, que ces conclusions soient présentées seules, comme en l'espèce, ou qu'elles soient accompagnées de conclusions tendant à l'indemnisation, sur le même fondement, du préjudice passé.

A cet égard, la formulation du point 2 de votre décision de Section, qui introduit l'affirmation du pouvoir du juge administratif d'enjoindre à la personne publique de prendre des mesures pour faire cesser le dommage et les conditions de son exercice par les mots « lorsqu'il condamne une personne publique responsable de dommages », ne doit pas être entendue comme subordonnant le prononcé d'une injonction à une condamnation indemnitaire préalable. Elle signifie seulement que ces mesures peuvent être décidées par le

juge en conséquence de la responsabilité de la personne publique dont il aura constaté qu'elle était engagée, comme une modalité de réparation du préjudice actuel, de même que la condamnation à payer une indemnité est une modalité de réparation du préjudice passé. Ces deux modalités peuvent être demandées simultanément ou pas et prononcées ensemble ou pas. Il ne serait probablement pas inutile que vous le précisiez, afin de lever toute ambiguïté sur ce point.

Désormais, toute demande de prendre des mesures propres à faire cesser des dommages de travaux publics émanant de la personne qui les subit et adressée à la personne publique responsable de l'ouvrage, quelle que soit sa formulation, devra être replacée par le juge dans le cadre contentieux défini par votre décision de Section.

Ce cadre contentieux n'épuise pas les pouvoirs du juge administratif de prononcer des injonctions à titre principal pour obtenir la cessation d'un préjudice en dehors des dommages de travaux publics. Ce sont toujours des pouvoirs de pleine juridiction, qu'il s'agisse d'enjoindre à la personne publique responsable de mettre fin à un comportement fautif qui cause un préjudice au requérant ou à en pallier les effets (CE, 27 juillet 2015, *M. B...*, n° 367484, au rec) ou, si les conditions en sont réunies et toujours pour mettre fin au préjudice qu'il cause, d'ordonner la démolition d'un ouvrage public mal planté (CE, 29 novembre 2019, *M. P...*, n° 410689, au rec).

Ce n'est donc que lorsque les mesures qu'il est demandé au juge d'enjoindre à l'administration de prendre tendent non pas à la réparation d'un préjudice personnel, direct et certain mais au respect d'obligations que les normes supérieures lui imposent, qu'elles ne peuvent être ordonnées, en dehors des procédures d'urgence, que pour assurer l'exécution de l'annulation préalable d'une décision administrative, notamment de refus de les prendre, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

EPCMNC : Annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de l'affaire à la CAA de Versailles. Dans les circonstances de l'espèce, nous vous proposons de rejeter également les conclusions du Syndicat mixte au titre des frais qu'il a exposés.

