

AJDA 2002 p. 1229

Voie de fait et régularisation de l'emprise

Pierre Sablière, Conseiller juridique de la Commission de régulation de l'électricité

L'essentiel

Le juge judiciaire ne peut ordonner la suppression d'un ouvrage public

qu'en cas de voie de fait et en l'absence de toute procédure appropriée de régularisation

L'arrêt ci-dessus commenté du Tribunal des conflits concerne une affaire que l'on qualifierait presque de banale : EDF avait implanté un transformateur sur une propriété privée en vertu d'une convention qui s'est ultérieurement avérée irrégulière. Saisie par le propriétaire d'une demande de suppression de cet ouvrage, la juridiction judiciaire déclina sa compétence au profit du juge administratif lequel renvoya l'affaire au Tribunal des conflits. Ce dernier, très classiquement, a jugé qu'il y avait eu emprise irrégulière relevant de la compétence du juge judiciaire mais que, en l'absence de voie de fait, il n'appartenait pas à celui-ci de connaître des conclusions tendant au déplacement de l'ouvrage public litigieux.

Où est alors l'intérêt de cette décision ? Dans le fait que, par une formulation d'autant plus de principe qu'elle n'était pas nécessaire à la solution de ce litige, la Haute juridiction précise que le juge judiciaire ne peut ordonner le déplacement ou la démolition d'un ouvrage public qu'en cas de voie de fait et, cumulativement, - c'est l'élément novateur - que lorsque « aucune procédure de régularisation appropriée n'a été engagée ».

Est-ce la résurrection du principe de l'intangibilité de l'ouvrage public ? A tout le moins sa mort annoncée(1) était peut-être prématurée et un équilibre est, semble-t-il, enfin trouvé entre le respect de la propriété privée et la continuité de fonctionnement de l'ouvrage public.

Au demeurant on peut voir là l'aboutissement d'une double évolution de la jurisprudence tant administrative que judiciaire.

La première concerne la possibilité de régularisation a posteriori de toute procédure administrative irrégulière. Non que cette régularisation fasse disparaître rétroactivement la voie de fait, le juge judiciaire demeurant compétent pour en indemniser les conséquences pécuniaires jusqu'à la date de cette régularisation. Mais, pour l'avenir, il n'y a plus voie de fait quels que soient les vices dont pourrait être entachée la procédure administrative ainsi entreprise : le Tribunal des conflits a pris très clairement position sur ce point dès 1954, sans démentir depuis lors cette jurisprudence (T. confl. 24 juin 1954, Société Trystram c/ l'Etat, Lebon p. 716 ; AJDA 1954, p. 371 ; T. confl. 19 mai 1958, Dame Veuve Guhur c/ Orvoem, AJDA 1958, p. 449 ; CJEG 1959, jur. p. 127, note A. Carron). Il en résulte que la construction d'un ouvrage public sur une propriété privée, sans l'accord du propriétaire et en l'absence de toute procédure, n'est pas « par elle-même » de nature à faire regarder l'acte intervenu ultérieurement, afin de régulariser cette opération, « comme entaché d'illégalité » ainsi que l'a jugé, à multiples reprises, le Conseil d'Etat(2). Tout en mettant fin, en 1994, par l'arrêt Baudon de Mony (CJEG, juillet-août 1994, p. 424, Rapport Renard-Payen, concl. Jéol ; AJDA 1994, p. 335, note Hostiou ; RFDA 1994, note Boiteau), à la jurisprudence centenaire sur l'expropriation indirecte, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation n'a pas remis en cause cette solution - dans laquelle son rapporteur voyait, bien au contraire, un substitut à l'expropriation indirecte - et a simplement affirmé que « le transfert de propriété, non demandé par le propriétaire, ne peut intervenir qu'à la suite d'une procédure régulière d'expropriation ».

Par ailleurs - et c'est la seconde évolution - le Conseil d'Etat vérifie désormais, depuis l'arrêt de section Epoux Denard, Epoux Martin du 19 avril 1991, si le refus de déplacement ou d'enlèvement d'un ouvrage public n'est pas constitutif d'une erreur manifeste (Lebon p. 148 ; AJDA 1991, p. 563, note Teboul ; RFDA janvier-février 1992, p. 59, concl. Toutée et, p. 65, note Maublanc ; CJEG février 1992, jur. p. 75, concl. Toutée ; JCP G 1992, III-21.804, note Rouault ; Petites Affiches 1992, n° 77, p. 340, note Bouttin). Et, bien qu'il n'ait pas eu encore l'occasion de le juger, on ne voit pas en quoi une procédure de régularisation, régulièrement entreprise, pourrait être regardée comme telle. On peut citer, à ce sujet, une décision du tribunal administratif de Lyon annulant un arrêté par lequel un maire avait décidé, sans procédure préalable ni accord du propriétaire, d'installer une canalisation d'assainissement sur son terrain mais a repoussé la demande d'enlèvement de cet ouvrage « eu égard aux possibilités de régularisation » (TA Lyon 7 juin 1996, Nameur, Dr. adm. 1996, n° 495, p. 25). En quoi, en effet, serait-il conforme à l'intérêt général de supprimer un ouvrage public en service pour le reconstruire après régularisation ? C'est bien l'absence de toute régularisation qui pourrait, bien au contraire, révéler cette erreur manifeste.

Le Tribunal des conflits exige cependant, à juste titre, que la procédure de régularisation soit effectivement engagée et appropriée afin d'éviter tout abus ou détournement de pouvoir. Il en résulte - et ce point est important - que seule la juridiction administrative pourra, si nécessaire, se prononcer sur le caractère effectif et approprié de cette procédure : par exemple, un support de ligne électrique ne peut être implanté dans une propriété close aux termes de la loi du 15 juin 1906 mais une procédure d'expropriation étant possible, seule cette dernière pourra dans ce cas être regardée comme appropriée (cf. P. Sablière, Le juge judiciaire peut-il, en cas de voie de fait, ordonner l'enlèvement d'une ligne électrique ?, CJEG février 2000, p. 73). Il est à noter qu'en matière d'expropriation la déclaration d'utilité publique peut ne porter que sur l'acquisition d'immeubles, ainsi qu'il est dit à l'article R. 11-3, paragraphe II, du code de l'expropriation. Et ce sans indication des travaux à réaliser, ce qui permet, comme l'a admis le Conseil d'Etat, une régularisation de l'emprise alors même que l'ouvrage est déjà construit (CE 3 avril 1968, Dame veuve Lepage et Société des briqueteries Lepage, Lebon tables p. 971). Les pouvoirs désormais reconnus au juge

administratif en matière de « référé-injonction » par les dispositions de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, codifiées à l'article L. 421-1 du code de justice administrative, ne pourront, à cet égard, que faciliter son intervention et son contrôle : ordonner par exemple une telle régularisation, décider de l'enlèvement de l'ouvrage public mal planté sauf procédure « appropriée » entreprise dans un délai donné, enjoindre l'enlèvement si ce délai n'est pas respecté, etc.

Les tribunaux judiciaires ne sont d'ailleurs pas non plus insensibles à cette notion de régularisation : ainsi, le juge des référés du tribunal de grande instance de Marseille vient, dans une affaire récente, de refuser d'ordonner la suppression d'un poste de transformation installé sans autorisation dans un immeuble mais, tout en allouant une indemnité provisionnelle, il a jugé qu'EDF devait « obtenir la signature d'un acte de servitude pour régulariser cette emprise qui constitue un trouble manifestement illicite »(3) : à n'en point douter l'indemnité définitive sera appréciée à l'aune de cette régularisation.

Cela étant, l'absence avérée de toute régularisation de la part du maître d'ouvrage sera également de nature, mais uniquement dans ce cas, à justifier une injonction de la part du juge judiciaire. On peut cependant penser que, seul le juge administratif étant à même d'apprécier si la procédure de régularisation est réellement engagée et appropriée, son intervention préalable sera probablement incontournable. Est-ce de nature à provoquer le déclin du recours à la notion de voie de fait ? Le fait que le juge administratif peut désormais être aussi le juge de l'urgence, notamment en cas d'atteinte au droit de propriété, va en ce sens(4). Et le contrôle de la procédure de régularisation pourrait bien accentuer cette tendance.

En toute hypothèse, on ne peut plus dire « ouvrage public mal planté ne se détruit pas » mais, désormais, « ouvrage public mal planté mais en voie de régularisation appropriée ne se détruit pas ». C'est moins lapidaire mais ce ne sont pas les propriétaires qui s'en plaindront ni, s'ils sont réalistes, ceux qui réalisent des ouvrages publics...