

# Revue

Lexbase Hebdo édition publique n°407 du 10 mars 2016

[Domaine public] Jurisprudence

## L'occupation devenue sans droit ni titre du domaine public et la voie de fait

N° Lexbase : N1638BWL



par Astrid Boullault, Avocat à la Cour, Seban & Associés

Réf. : T. confl., 11 janvier 2016, n° 4040 (N° Lexbase : A5770N7T)

Par une décision du 11 janvier 2016, le Tribunal des conflits a estimé que le juge administratif était compétent pour connaître d'un litige relatif à la réparation du préjudice subi par l'occupant sans titre d'une dépendance du domaine public de Réseau Ferré de France (RFF) en raison de la destruction, par celui-ci, des bâtiments installés sur cette dépendance et des objets mobiliers qui y étaient entreposés. Il a ainsi pleinement réaffirmé sa jurisprudence "Bergøend" (1) du 17 juin 2013, mais dans un cadre quelque peu particulier, celui de la destruction de biens privés situés sur le domaine public. Et la décision présente l'intérêt de souligner, une fois encore, l'enjeu qui tient à la nécessité, pour celui qui invoque une voie de fait, d'apporter impérativement la preuve de ce qu'il est effectivement propriétaire des biens affectés par les agissements d'une personne publique.

Les faits à l'origine de cette affaire sont classiques en matière de domanialité : le 22 février 1995, la SNCF a autorisé M. X à occuper un terrain et les deux hangars qu'il accueillait, *via* une convention d'occupation du domaine public, et ce en contrepartie du paiement d'une redevance annuelle. L'occupant a toutefois cessé de payer la redevance et a été rapidement mis en demeure de s'acquitter des sommes qui lui incombait, mais en vain. Le 22 avril 2002, RFF, qui s'est vu transférer en pleine propriété certains biens appartenant à la SNCF, a alors décidé de résilier la convention d'occupation de l'intéressé.

Et, sept ans plus tard, RFF -qui avait manifestement besoin de faire table rase— a procédé à la destruction des deux hangars et des marchandises qu'ils renfermaient, après avoir obtenu l'autorisation du préfet de la manche à cet effet.

Le 3 mai 2012, M. X a saisi le tribunal administratif de Caen d'une demande d'indemnisation du préjudice qu'il prétendait avoir subi en raison de son expulsion du domaine public et de la destruction des biens qui s'y trouvaient. Le tribunal, après avoir jugé que la résiliation de la convention d'occupation domaniale n'était pas fautive, a toutefois considéré qu'en détruisant les biens de l'occupant, même dépourvu de titre, RFF avait commis une voie de fait, dont seul le juge judiciaire était compétent pour connaître de l'indemnisation. Et c'est à l'occasion de ce renvoi que la cour d'appel de Caen a elle-même renvoyé l'affaire au Tribunal des conflits sur le fondement de l'article 32 du décret n° 2015-233 du 27 février 2015, relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles (N° Lexbase : L047218Y), c'est-à-dire en prévention d'un conflit négatif de compétence.

Le Tribunal des conflits devait donc se prononcer sur la question suivante : RFF a-t-il commis une voie de fait en détruisant les deux hangars et les biens meubles qu'ils renfermaient, que M. X était autorisé à occuper et à exploiter en vertu d'une convention d'occupation du domaine public, toutefois éteinte à la date de la destruction ?

La solution rendue le 11 janvier 2016 ne surprend guère : sur le fondement de la (nouvelle) définition de la voie de fait (I), le Tribunal des conflits écarte toute idée en l'espèce de voie de fait non seulement à l'égard des biens immobiliers (les deux hangars) (II) mais également à l'égard des biens meubles qui y étaient apparemment exposés (un stock de marchandise) (III), et ce tout bonnement faute de droit de propriété de l'ancien occupant sur les biens concernés.

### I — L'application de la nouvelle définition de la voie de fait

La voie de fait, qui permet de déroger à la compétence du juge administratif pour connaître de certains des agissements de l'administration les plus graves, a longtemps été justifiée par la circonstance que le juge administratif ne bénéficiait pas du pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration, ni de la possibilité d'être saisi en urgence pour se prononcer sur les litiges relevant de sa compétence. Toutefois, depuis l'ouverture du pouvoir d'injonction au juge administratif (2), puis la création du référé liberté (3), et la démonstration, par le juge administratif lui-même, de l'efficacité de ces outils, la dérogation au principe de séparation des juridictions administratives et judiciaires perdait peu à peu sa principale justification (4).

C'est pourquoi, par une décision "Bergœnd" de 2013, le Tribunal des conflits a procédé à une restriction importante du champ d'application de la voie de fait, décision suivie à de nombreuses reprises par le juge judiciaire (5), mais dont le Tribunal reprend ici pour la première fois le considérant de principe : *"il n'y a voie de fait de la part de l'administration, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative"*. Ainsi, là où, avant 2013, une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale pouvait caractériser une voie de fait si les autres conditions étaient par ailleurs remplies, seule une extinction de ce droit de propriété ou une atteinte grave à la liberté individuelle peuvent désormais la caractériser.

Et il importe donc avant toute chose au requérant qui prétend avoir subi une voie de fait de démontrer qu'il est réellement propriétaire des biens concernés par les actes de l'administration. A cet égard, le Tribunal des conflits a ici logiquement procédé en deux temps.

### II — L'absence de voie de fait à l'égard des biens immobiliers

Dans l'arrêt rapporté, le Tribunal des conflits a d'abord jugé que la destruction des deux hangars par RFF ne révélait aucune voie de fait, et ce parce que RFF était propriétaire de ces équipements *"en tout état de cause [...] au plus tard à l'expiration de la concession dont M. X était titulaire"*. La solution n'est pas contestable : il est acquis qu'à l'expiration de leur titre d'occupation, les occupants du domaine public voient leurs installations incorporées dans leur domaine public s'ils ne les détruisent pas eux-mêmes à leurs frais (CGPPP, art. L. 2122-9 N° Lexbase : L4000IPT). La solution est logique, mais une part du motif suscite toutefois la réflexion : il n'est pas interdit de penser que hangars sont demeurés la propriété de RFF pendant la durée même de la convention. Les hangars n'ont en effet pas été bâtis par M. X, auquel cas ils auraient éventuellement pu lui appartenir pendant la durée de la convention (6) : ils appartenaient au contraire *ab initio* à la SNCF, et, sauf à ce que la convention dont bénéficiait l'intéressé ait été constitutive de droits réels (7), ils ont continué à lui appartenir pendant toute la durée de la convention. Dès lors, il n'est effectivement pas interdit de penser qu'une voie de fait n'aurait pas plus été constituée si les biens avaient été détruits pendant la durée de la convention. De ce point de vue, on comprend mal pourquoi le Tribunal prend soin de relever que RFF est devenu propriétaire au plus tard à la durée de la convention.

En tout état de cause, faute de propriété, il ne peut y avoir voie de fait et donc il n'y avait pas lieu de faire application des autres conditions renouvelées par la décision "Bergoend".

### III — L'absence de voie de fait à l'égard des biens meubles

S'agissant cette fois de la destruction des biens meubles (le stock de marchandises), le Tribunal des conflits n'y voit pas plus une voie de fait. La solution peut surprendre cette fois au premier regard : à l'inverse des biens immobiliers, il n'est pas d'incorporation des biens mobiliers dans le domaine public pendant et à l'expiration de la convention ; ils demeurent la propriété de celui qui les y a placés. Partant, leur destruction par l'autorité gestionnaire du domaine public constitue une voie de fait si elle n'est pas justifiée par l'urgence, et ce même si elle intervient après l'expiration de la convention dont bénéficiait l'occupant (8). Mais la solution du Tribunal est en réalité parfaitement logique, et s'inscrit pleinement dans le cadre de sa jurisprudence antérieure, ainsi que dans celle de la Cour de cassation (9) : si la voie de fait n'est pas caractérisée ici, c'est parce que M. X n'a tout bonnement pas ici non plus apporté la preuve de son droit de propriété sur les biens mobiliers détruits, de sorte qu'il n'est pas possible de conclure à une quelconque extinction de son droit de propriété. On pourrait s'en étonner au premier regard, parce qu'"*en fait de meuble, possession vaut titre*" (10) : celui qui possède une chose de bonne foi en est en principe le propriétaire. Mais encore faut-il prendre la peine d'exprimer cette possession. Or, les conclusions du Rapporteur public permettent d'éclairer que cet effort n'a pas été fait ou pu être fait. C'est ici la preuve même de la possession des biens qui n'a pas été rapportée par l'occupant : les catalogues et autres documents qu'il a produits ne permettent pas d'apporter la preuve de ce qu'il était réellement en possession des biens qui ont été détruits. Son droit de propriété fait donc défaut pour le Tribunal.

Pour conclure, cette décision ne s'inscrit sans doute pas réellement dans le récent rétrécissement du spectre de la voie de fait, puisqu'il n'était ici pas question d'apprécier si un droit de propriété avait été éteint ou non, et non pas seulement gravement affecté. Au contraire, et pour cause, elle témoigne surtout de ce que, pour qu'il y ait voie de fait, il faut, avant toute chose -et comme il le fallait déjà avant 2013 (11)— un droit de propriété sur les biens concernés.

---

(1) T. confl., 17 juin 2013, n° 3911 (N° Lexbase : A2154KHA).

(2) Loi n° 95-125 du 8 février 1995, relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (N° Lexbase : L1139ATD).

(3) Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, relative au référé devant les juridictions administratives (N° Lexbase : L0703AIU).

(4) Voir notamment P. Delvolvé, *Voie de fait : limitation et fondement*, Revue française de droit administratif, 2013, p. 1041.

(5) Cass. civ. 1, 9 décembre 2015, n° 14-24.880, FS-P+B+I (N° Lexbase : A8211NYR) ; Cass. civ. 1, 19 mars 2015, n° 14-14.571, FS-P+B (N° Lexbase : A1930NE9) ; Cass. civ. 3, 11 mars 2015, n° 13-24.133, FS-P+B (N° Lexbase : A3188NDG) ; Cass. civ. 1, 18 février 2015, n° 14-13.359, F-D (N° Lexbase : A0256NCH) ; Cass. civ. 3, 11 mars 2015, n° 13-24.133, FS-P+B (N° Lexbase : A3188NDG) ; Cass. civ. 1, 13 mai 2014, n° 12-28.248, F-P+B+I (N° Lexbase : A0459MLL).

(6) CE, 21 avril 1997, n° 147 602 (N° Lexbase : A9303ADW) ; CE, 23 juillet 2010, n° 320 188 (N° Lexbase : A9912E4U).

(7) Ce que sont, en principe, les autorisations d'occupation temporaire de l'Etat et de ses établissements publics (CGPPP, art. L. 2122-6 N° Lexbase : L4523IQL).

(8) T. confl., 4 juillet 1991, n° 02 662 (N° Lexbase : A8097BDA).

(9) Cass. civ. 1, 20 octobre 2010, n° 08-18.607, F-D (N° Lexbase : A4137GC9).

(10) C. civ., art. 2276 (N° Lexbase : L7197IAS).

(11) Cass. civ. 1, 20 octobre 2010, n° 08-18.607, F-D (N° Lexbase : A4137GC9).