



Dommmages de travaux publics

La commission d'indemnisation amiable, un rempart contre les contentieux

Pour éviter les recours de commerçants riverains de travaux ayant subi un préjudice, les collectivités peuvent opter pour des transactions.

Par Tadjine Bakari-Baroini, avocat, cabinet Seban et Associés

La réalisation de travaux publics par les collectivités ou les aménageurs (infrastructures de transports, opérations d'aménagement, restructuration urbaine...), même entreprise avec les plus grandes précautions, est susceptible d'avoir des impacts sur l'activité des commerçants et de leur causer des difficultés d'exploitation.

Si tous les dommages ne peuvent donner lieu à indemnisation dès lors que - selon la formule consacrée - « ils n'excèdent pas les sujétions normales imposées dans un but d'intérêt général », l'impact des travaux sur le tissu économique local ne doit pas pour autant être négligé.

Dommmages les plus significatifs. Aussi, dans un souci de prévention du contentieux et afin de maintenir l'attractivité commerciale d'un secteur riverain de travaux, la mise en place d'une procédure amiable d'indemnisation des dommages de travaux publics peut être envisagée dans le cadre

d'une commission dédiée au traitement des dommages les plus significatifs.

Les spécificités d'une commission d'indemnisation amiable

Une confiance à gagner. Une collectivité publique ou un aménageur peut décider de créer, pour une durée déterminée, une commission d'indemnisation amiable (CIA) pour examiner et rendre un avis sur les demandes d'indemnisation des commerçants riverains de travaux publics et éviter ainsi les recours contentieux. La collectivité définit librement les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission. Mais pour être efficace et gagner la confiance des commerçants, il importe que la CIA présente une composition représentative des intérêts de toutes les parties. Elle doit être impartiale, compétente et diligente, et assurer la confidentialité et le principe du contradictoire.

Des membres sollicités par la collectivité. En général, la commission est composée d'un représentant par partie : le maître d'ouvrage, la chambre de commerce et d'industrie, la chambre des métiers et de l'artisanat, l'administration fiscale, l'ordre des experts-comptables et, parfois, une association représentative des intérêts des commerçants. Ces derniers sont désignés en interne, après avoir été sollicités par la collectivité lorsqu'est initiée la création de la CIA.

La présidence par un magistrat, un gage d'impartialité. Cette commission est habituellement présidée par un magistrat de l'ordre administratif en fonction ou honoraire. Ce dernier, qui n'a aucun parti pris, constitue une garantie d'impartialité et un gage de préservation de l'égalité des armes entre les parties, plus particulièrement vis-à-vis du commerçant demandeur. Ce dernier, se trouvant face à l'administration, peut en effet percevoir sa position comme défavorable.

Enfin, par sa connaissance et sa pratique du droit, le magistrat est tout indiqué pour donner son avis sur des demandes indemnitaires dont les principes relèvent de la jurisprudence administrative applicable en matière de dommages de travaux publics.

Des garanties procédurales minimales. La commission doit comporter des garanties procédurales minimales permettant d'assurer les principes d'impartialité, de compétence, de diligence et de confidentialité.

L'impartialité implique que ses membres renoncent à assister les requérants en cas d'éventuels recours contentieux. La compétence et la diligence supposent que la commission fonctionne à partir de règles intelligibles appliquées par des connaisseurs. La confidentialité exige, quant à elle, que les débats devant la commission se fassent hors la présence du public, après convocation des commerçants concernés.

Une exigence de transparence. Enfin, pour assurer la transparence de la CIA, un règlement intérieur énonce les dispositions régissant son fonctionnement, en précisant notamment : le périmètre du chantier de l'opération ouvrant droit à une saisine de la commission, la date limite de dépôt des dossiers et leur contenu pour assurer leur complétude, le délai d'instruction des demandes et de rendu des avis, les conditions de déroulé de l'audience devant la commission et le nombre de votes nécessaires pour entériner un avis.

Ces garanties contribuent à créer une légitimité à la commission et à faire accepter ses avis par les commerçants. A noter toutefois que lesdits avis n'ont pas de force exécutoire et sont donc insusceptibles de recours contentieux (CE, 29 décembre 1995, n° 154028).

Les règles d'indemnisation des commerçants

Une méthode d'évaluation indiscutable. La commission doit se prononcer suivant une méthode d'évaluation non discutable inspirée du régime de responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques, dégagé par la jurisprudence administrative. Et pour cause, la collectivité publique ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas (CE, 19 mars 1971, n° 79962).

Ainsi, en application des principes jurisprudentiels en matière de dommages de travaux publics, le préjudice pouvant ouvrir droit à indemnité doit répondre à des critères stricts : il doit

être actuel, certain, direct, spécial, anormal et porter atteinte à une situation juridiquement protégée.

Pas d'indemnisation du bénéfice escompté. Le dommage actuel signifie que le bénéfice seulement escompté n'ouvre pas droit à indemnité. Le dommage doit également être direct, c'est-à-dire causé par la réalisation des travaux publics menés par la personne à l'initiative de l'opération d'aménagement. Le dommage doit être spécial et n'affecter qu'un nombre limité de personnes placées dans une situation particulière. Le préjudice doit être anormal et, donc, présenter un désagrément supérieur à celui que les riverains des travaux publics sont tenus de supporter.

Le caractère anormal du dommage est apprécié au regard : de la gêne occasionnée, son intensité et sa durée (nuisances, accès impossible ou excessivement difficile) ; des mesures mises en œuvre par la collectivité pour limiter la gêne (palissades ajourées, bornage des travaux, mesures de signalisation routière, prise en compte des périodes de vente ou d'ouverture des magasins, etc.) ; des avantages que le commerçant pourrait éventuellement retirer des travaux achevés, qui viendraient en compensation du dommage subi ; et enfin des éléments de conjoncture.

Un avis non contraignant pour la collectivité. Enfin, seuls les commerçants en situation juridique régulière peuvent être indemnisés. La régularité de leur situation est établie par la production de leurs attestations fiscales et sociales.

La commission rend un avis sur le principe et le *quantum* de l'indemnisation du commerçant. Au vu de cet avis, la collectivité décide ou non d'indemniser le commerçant. Si elle ne suit pas cet avis, le commerçant peut alors porter sa demande devant la juridiction avec, potentiellement, quelques chances de succès. Si la collectivité suit l'avis de la CIA, une transaction est signée entre elle et le commerçant, valant renonciation à tout recours juridictionnel. ●

Ce qu'il faut retenir

► Une collectivité peut décider de créer une commission qui examinera et rendra un avis sur les demandes d'indemnisation amiable des commerçants riverains de travaux publics et éviter ainsi les recours contentieux.

► Pour être efficace, la commission doit être représentative des intérêts de toutes les parties. Elle doit être impartiale, compétente et diligente. Elle doit également comporter des garanties procédurales de confidentialité et de respect du principe du contradictoire.

► Les avis rendus s'inspirent des principes juridiques d'indemnisation des dommages de travaux publics : un dommage actuel, certain, direct, spécial, anormal et portant atteinte à une situation juridiquement protégée.

► Si l'avis de la commission est suivi, une transaction est signée entre la collectivité et le commerçant. Cette transaction vaut renonciation à tout recours juridictionnel.