

sommaire

CHRONIQUE

Les vingt ans de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. **Franck DURAND** 731

JURISPRUDENCE

Actes des collectivités locales

Comment distingue-t-on un sous-traitant d'un fournisseur ? 738

■ CE (7/2 CHR) 17 octobre 2023, *Commune de Viry-Châtillon*, n° 465913

Conclusions **Nicolas LABRUNE**

État

Les modalités d'application du ZAN sont-elles régulières ? 743

■ CE (6/5 CHR) 4 octobre 2023, *Association des maires de France*, n°s 465341 et 465343

Conclusions **Nicolas AGNOUX**

Domaines public et privé des collectivités locales

Quelle est la portée d'une décision de classement d'un bien dans le domaine public ? 750

■ CE (8^e ch JS) 13 octobre 2023, *Société Guillet-Joquet*, n° 466114

Conclusions **Romain VICTOR**

Le maire doit-il assurer la coordination de l'occupation privative de la voirie communale pour des travaux sur des propriétés privées riveraines ? 755

■ CE (8/3 CHR) 25 octobre 2023, *Société civile de construction-vente Villa Les Guilands*, n° 471052

Conclusions **Romain Victor**

Fonction publique territoriale

Une collectivité publique peut-elle engager une procédure d'abandon de poste à l'encontre d'un agent non titulaire qui refuse de signer et d'honorer un nouveau contrat emportant modification d'un élément substantiel de son contrat initial ? 761

■ CE (3/8 CHR) 3 novembre 2023, *M. Mourchidi*, n° 461537

Conclusions **Thomas PEZ-LAVERGNE**

À quelles conditions peut être retirée une décision de placement en congé pour invalidité temporaire imputable au service ? 766

■ CE (3/8 CHR) 3 novembre 2023, *Mme Attia*, n° 465818

Conclusions **Thomas PEZ-LAVERGNE**

Contentieux des collectivités locales

Une partie peut-elle être regardée comme s'étant désistée d'office, alors qu'elle a, avant la date à laquelle ce désistement serait intervenu, manifesté de façon non équivoque son intention de ne pas renoncer à son recours en sollicitant une demande de prolongation du délai de production du mémoire complémentaire ? 772

■ CE (5/6 CHR) 29 septembre 2023, *Aupée-Tanquerel*, n° 460160

Conclusions **Florian ROUSSEL**

Le préjudice résultant de la perte de jouissance d'un bien du fait de son occupation irrégulière par une personne publique est-il continu et évolutif ? 776

■ CE (10/9 CHR) 6 octobre 2023, *M. Jacquot*, n° 466523

Conclusions **Esther de MOUSTIER**

Qui peut introduire un pourvoi en cassation ? 782

■ CE (7/2 CHR) 17 octobre 2023, *Mme Simon, veuve Cotta*, n° 463019

Conclusions **Nicolas LABRUNE**

Faut-il étendre la logique *Commune de Saint-Herblain* aux prolongations des délais d'instruction ? 788

■ CE (2/7 CHR) 24 octobre 2023, *M. Chambon*, n° 462511

Conclusions **Dorothee PRADINES**

Un comptable public est-il un justiciable ayant droit à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable ? 794

■ CE (4/1 CHR) 31 octobre 2023, *M.*, n°s 464858, 464859 et 464860

Conclusions **Jean-François DE MONTGOLFIER**

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI 800

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI 804

MODÈLE D'ACTE ARRÊTÉ DE RADIATION POUR CAUSE DE DÉCÈS 810

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université de Paris Cité
Avocat au Barreau de Paris

Gilles PELLISSIER

Conseiller d'État

Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris Cité

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Stéphanie Damarey

Professeure agrégée à l'Université de Lille

David Deharbe

Avocat au barreau de Lille Cabinet Green Law

Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit, Maître des requêtes en
service extraordinaire au Conseil d'État

Lionel Fourny

Ancien directeur général des services du département de
la Moselle

Édouard Geffray

Conseiller d'État

Mattias Guyomar

Conseiller d'État

Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Christian Pisani

Notaire

Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des
dépôts

Rémy Schwartz

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université de Paris I

Christophe Soulard

Premier président de la cour de Cassation

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Éditorial

Élus locaux : reconnaître l'engagement à sa juste valeur

Ce titre est emprunté à un rapport d'information sénatorial du 16 novembre 2023 sur les « Indemnités des élus locaux : reconnaître l'engagement à sa juste valeur » des sénateurs Mme Françoise Gatel, M. François Bonhomme et M. Éric Kerrouche.

Il part d'un constat connu sur le malaise des élus : en 2020, 345 communes ne disposaient pas d'un conseil municipal complet, faute de candidats en nombre suffisant (228 communes en 2014) et début avril 2023, 1 293 maires ont démissionné depuis les dernières élections municipales de juin 2020, soit environ 3,7 %. Selon l'Association des maires de France, les démissions d'élus municipaux ont atteint, à mi-mandat, un « niveau sans précédent ».

Par ailleurs, les violences subies par les élus n'ont cessé d'augmenter.

La question de la juste indemnisation des élus est un enjeu démocratique majeur, au cœur de l'engagement républicain, et la délégation a fait le choix de consacrer un premier « rapport flash » au régime indemnitaire des élus, notamment municipaux. Certes, l'engagement de l' élu local s'est construit en France autour du principe fondateur de gratuité. Mais « pour autant, dévouement ne rime pas avec sacrifice. Or, non seulement les élus locaux sont exposés au risque pénal mais, en outre, de nombreux facteurs les conduisent à consacrer de plus en plus de temps à leur mandat : complexité des normes, montée de l'intercommunalité, difficultés de recrutement des secrétaires de mairies [...] ».

Il convient aujourd'hui de passer à l'acte II du volet indemnitaire du statut de l' élu, avec un objectif clair : garantir une meilleure protection matérielle des élus afin de faciliter et sécuriser l'exercice du mandat d' élu local.

Le rapport formule huit recommandations présentées par la mission :

- une nouvelle valorisation des indemnités ;
- un accompagnement financier de l'État [augmenter le seuil d'éligibilité à la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) de 1 000 à 3 500 habitants et l'indexer sur l'inflation] ;
- création d'une dotation de l'État visant à compenser l'activité des maires pour l'État au titre du dédoublement fonctionnel estimée à 10 % du plafond indemnitaire du maire ;
- assouplir le calcul de l'enveloppe indemnitaire globale ;
- améliorer la prise en charge des frais de transport exposés par les élus locaux ;
- donner aux élus des possibilités améliorées pour continuer à exercer leur mandat dans le cadre d'un arrêt maladie ;
- faciliter l'accès des personnes en situation de handicap aux fonctions électives ;
- améliorer le régime des autorisations d'absence et des crédits d'heures. ■

Bernard POUJADE

Le préjudice résultant de la perte de jouissance d'un bien du fait de son occupation irrégulière par une personne publique est-il continu et évolutif ?

La créance indemnitaire relative à la réparation d'un préjudice résultant de la perte de jouissance d'un bien du fait de son occupation irrégulière présentant un caractère continu et évolutif doit être rattachée à chacune des années au cours desquelles ce préjudice a été subi.

ABSTRACTS Contentieux de la responsabilité ■ Responsabilité en raison des activités de service public ■ Préjudice résultant de l'occupation irrégulière d'un bien immobilier par une personne publique ■ Nature ■ Préjudice continu et évolutif ■ Conséquence ■ Rattachement de la créance à chacune des années au cours desquelles le préjudice a été subi ■ Existence.

CE (10/9 CHR) 6 octobre 2023, M. Jacquot, n° 466523 – Mme Bratos, Rapp. – Mme De Moustier, Rapp. public – M^e Soltner, Av.

Décision mentionnée dans les tables du recueil Lebon.

Conclusions

Esther de MOUSTIER, rapporteure publique

Depuis une cinquantaine d'années, la commune de Faa'a, en Polynésie française, occupe sans droit ni titre la terre Mumuvai. Elle y a installé une décharge municipale avec enfouissement des déchets ménagers et assimilés.

Cadre du litige

Cette terre appartient pour partie aux descendants de Mme Taurua a Mai, disparue en 1918. En particulier, trois de ses arrière-petits-enfants, M. Jacquot et ses frère et sœur détiennent, dans le cadre de l'indivision successorale de leur mère, Mme Teura Sanford-Vincent, avec cinq de leurs neveux et nièces, 1/7^e du lot n° 9 de la terre Mumuvai. Ce lot, d'une superficie de 26 437 m², a été attribué à l'indivision de Mme Taura a Mai, par un jugement de 2003 du tribunal civil de première instance de Papeete.

M. Jacquot a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française de condamner la commune de Faa'a à lui verser, ainsi qu'aux membres de sa famille, copropriétaires indivisaires de la parcelle, une somme en réparation du préjudice subi du fait de l'occupation irrégulière de leur parcelle par la commune.

Après un jugement avant-dire droit de septembre 2017 et un jugement du tribunal foncier de la Polynésie Française fixant à 1/28^e les droits de M. Jacquot et de ses frères et sœurs sur la parcelle, le tribunal administratif a, par un jugement du 20 octobre 2020, considéré que le requérant n'avait pas qualité à agir au nom de ses coindivisaires et a condamné la commune à lui verser une somme en réparation du préjudice subi par lui, à proportion de ses droits sur la parcelle, d'un quart d'un 7^e, soit d'1/28^e.

La Cour a jugé irrecevable l'appel formé par les consorts Jacquot puis a, sur appel de la commune de Faa'a, annulé le jugement avant dire droit et le jugement au fond au motif que la créance de M. Jacquot était prescrite.

Compétence du juge administratif

Vous êtes bien compétents pour connaître du présent litige, puisque par une décision du 9 décembre 2013, *M. et Mme Panizzon c/ Commune de Saint-Palais-sur-Mer*¹, le Tribunal des Conflits, abandonnant la théorie de l'emprise irrégulière, a jugé que seule l'extinction du droit de propriété justifiait désormais l'intervention du juge judiciaire pour réparer le préjudice résultant de l'atteinte portée par une décision administrative à une propriété privée à caractère immobilier et qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que l'emprise irrégulière de la commune sur la terre du requérant et de ses consorts n'a pas eu pour effet de les en déposséder définitivement.

Le pourvoi de M. Jacquot critique l'arrêt de la Cour, d'une part, en tant qu'il juge irrecevable l'appel de ses consorts, d'autre part, en tant qu'il juge prescrite la créance dont il demande réparation.

¹ N° C3931 : Rec., p. 376.

Recevabilité de l'action?

1. S'agissant, en premier lieu, de la recevabilité de l'action introduite par M. Jacquot en tant qu'elle concerne ses coindivisaires, la Cour l'a écartée en relevant qu'il ne pouvait ni représenter l'indivision possédant le lot n° 9, faute de disposer des deux tiers des droits indivis ou du consentement des autres indivisaires, ni représenter ses coindivisaires, faute pour ceux-ci d'être mineurs ou sous tutelle et faute pour lui d'être avocat.

M. Jacquot ne critique pas ce second motif d'irrecevabilité, qui nous paraît au demeurant pleinement justifié : les articles R. 431-2 et R. 431-11 du code de justice administrative prévoient en effet que, pour les contentieux qui ne sont pas dispensés du ministère d'avocat, le demandeur doit faire appel à un avocat ou à un avocat aux conseils et pour les contentieux qui sont, comme en l'espèce, dispensés du ministère d'avocat, le demandeur peut présenter sa demande lui-même ou via un mandataire qui, à quelques exceptions près, ne peut être qu'un avocat ou un avocat aux conseils. Votre jurisprudence en déduit que la circonstance que le demandeur bénéficie d'un mandat est sans incidence sur l'irrecevabilité de la demande en tant qu'elle est introduite par le mandant^{2,3} et précise qu'il en va ainsi même lorsque la loi prévoit l'existence d'un mandat tacite, les dispositions applicables au contentieux administratif faisant alors obstacle à ce que le mandataire puisse agir au nom du mandant⁴. La rigueur de cette solution n'est tempérée que par la possibilité pour le mandant de régulariser la demande en produisant un mémoire par lequel il s'approprie les conclusions de la demande⁵.

S'il ne fait donc guère de doute que M. Jacquot ne pouvait représenter ses coindivisaires, pris individuellement, reste à savoir s'il pouvait, comme il le faisait valoir devant les juges du fond, représenter l'indivision successorale de sa mère, Mme Teura Sanford-Vincent.

Rappelons à cet égard que l'indivision n'a pas de personnalité morale⁶. Elle est une situation juridique, celle d'un bien sûr lequel plusieurs personnes exercent des droits de même nature – le plus souvent, comme ici, le droit de propriété –, chacun pour une fraction, aucun n'ayant de droit privatif cantonné sur une partie déterminée et tous ayant des pouvoirs concurrents sur le tout⁷.

Historiquement, la gestion des biens indivis requerrait l'unanimité des coindivisaires. Vous avez alors jugé, par une décision de Section du 13 juillet 1965, *M. et Mme Arbez-Gindre*⁸, qu'en présence d'une créance divisible, un coindivisaire ne pouvait agir dans le cadre d'une action en

réparation qu'en son nom propre et pour la part qui lui revient. Si cette décision semble ouvrir la voie à la possibilité pour un indivisaire de représenter ses coindivisaires, nous comprenons, compte tenu de la jurisprudence que nous venons de rappeler, que cette possibilité fait écho aux tempéraments progressivement admis par la jurisprudence civile, pour surmonter les difficultés concrètes posées, pour l'administration des biens indivis, par l'unanimité, en permettant que l'indivision puisse être représentée par l'un des indivisaires, en vertu d'un mandat exprès comme tacite⁹.

Ces tempéraments ont été consacrés par la loi n° 76-1286 du 31 décembre 1976 relative à l'organisation de l'indivision, qui a inséré dans le code civil en particulier les articles 815-2 et 815-3 permettant respectivement à tout indivisaire de prendre « les mesures nécessaires à la conservation des biens indivis »¹⁰ et aux indivisaires de donner à l'un ou plusieurs d'entre eux un mandat général d'administration pour les actes d'administration et de disposition relatifs aux biens indivis ou, pour tout acte qui ne ressortit pas à l'exploitation normale des biens indivis, ainsi que pour la conclusion et le renouvellement des baux, un mandat spécial. Cette dernière disposition a été amendée par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités pour substituer au consentement unanime des indivisaires une majorité des deux tiers pour accomplir l'essentiel des actes d'administration des biens indivis, le consentement unanime demeurant requis pour effectuer tout acte qui ne ressortit pas à l'exploitation normale des biens indivis et pour effectuer tout acte de disposition autre que ceux destinés à payer les dettes et charges de l'indivision. Ces dispositions précisent également, d'une part, que les indivisaires titulaires des deux tiers des droits individuels doivent tenir les autres indivisaires informés des actes d'administration qu'ils effectuent, sous peine de rendre inopposables à ces derniers les décisions ainsi adoptées, d'autre part, que lorsqu'un indivisaire prend en main la gestion des biens indivis, au su des autres et sans opposition de leur part, il est réputé avoir reçu un mandat tacite pour effectuer des actes d'administration¹¹.

C'est de ces dernières dispositions que se prévaut M. Jacquot, estimant que la Cour les a méconnues en jugeant que l'action indemnitaire qu'il avait introduite ne pouvait être regardée comme régulièrement formée au nom de l'indivision possédant le lot n° 9 de la terre Mumuvai aux motifs qu'il ne disposait ni des deux tiers des droits indivis ni du consentement de tous les indivisaires de ce lot.

Nous pensons en effet que le raisonnement de la Cour est erroné.

D'abord parce qu'elle s'est trompée d'indivision : M. Jacquot ne prétendait avec ses frère, sœur et neveu représenter que l'indivision successorale de sa mère, Mme Teura Sanford-Vincent, dont ils détiennent ensemble 16/20, ou 4/5, soit plus de la majorité des 2/3 requise par l'article 815-3 du code civil, et non l'indivision successorale de son arrière-

² CE S. 31 janvier 1964, *Ministre de l'Agriculture c/ Demoiselles Bourgon*, n° 60937 : Rec., p. 74.

³ 13 mai 1991, *Syndicat des copropriétaires du 4 Résidence du Puits Doré*, n° 96636 : Rec., T., p. 1112.

⁴ Cf., pour un exemple entre époux, CE S. 27 juillet 1990, *Ministre de l'Agriculture c/ Beauvils*, n° 57229 : Rec., p. 240.

⁵ CE 22 juillet 1977, *Époux Muller et dame Martin-Prin*, n° 03632 : Rec., T., p. 925.

⁶ V., par exemple, Cass. civ. (3^e ch.) 25 avril 2001, n° 99-14.368 : *Bull. Civ. III* n° 50 ; Cass. Com. 21 juin 2005, n° 04-13-850 : *Bull. Civ. IV* n° 136 ; Cass. civ. (2^e ch.) 9 juin 2011, n° 10-19-241 : *Bull. Civ. II* n° 129.

⁷ V. J.-B. Donnier, *Jurisclasseur Civil code*, art. 815 à 815-18, Fasc. 10 : Successions – Indivision – Notions générales ; et Extrait du BOFIP n° BOI-REC-SOLID-30-40-20120912.

⁸ N° 60133 : Rec., p. 442.

⁹ V. les conclusions d'O. Fouquet sur CE 19 novembre 1984, *M. Robert Bouquie*, n° 38069 : Rec., T., p. 599, et la jurisprudence citée.

¹⁰ Depuis la réforme de 2006, ces dispositions précisent que ces mesures peuvent être engagées « même si elles ne présentent pas un caractère d'urgence ».

¹¹ Un tel mandat ne pouvant lui être reconnu ni pour effectuer des actes de disposition ni pour conclure ou renouveler des baux.

grand-mère, Mme Taurua a Mai, propriétaire du lot n° 9 et dont M. Jacquot ne détient avec ses coindivisaires qu'1/7^e. À cet égard, outre qu'elle s'est méprise sur l'indivision en cause, la Cour s'est bornée à relever qu'il ne disposait ni, à lui seul, des deux tiers des droits indivis, ni du consentement de tous les indivisaires, sans rechercher s'il disposait d'un mandat de certains de ses coindivisaires, représentant ensemble 2/3 des droits indivis, lui permettant de représenter l'indivision. Or, si les mandats produits par ses frère, sœur, et neveu sont certes ambigus, M. Jacquot s'en prévalait expressément dans son mémoire en réplique devant la Cour, pour établir qu'il représentait bien l'indivision conformément à l'article 815-3 du code civil. La Commune elle-même admettait en défense que ces mandats puissent « être regardés comme valant autorisation délivrée à M. Bernard d'agir au nom de l'indivision en réparation d'un préjudice subi par celle-ci ». Le requérant est donc fondé à soutenir que la Cour a méconnu l'article 815-3 en s'abstenant de rechercher s'il disposait d'un mandat lui permettant d'agir au nom de l'indivision dans le présent litige. Il n'est en revanche pas fondé à reprocher à la Cour de s'être abstenue de rechercher s'il disposait d'un mandat tacite des autres indivisaires, en l'absence d'opposition de leur part, ce moyen étant nouveau en cassation.

Précisons qu'il nous semble surtout que, bien qu'il n'invoque pas ces dispositions, M. Jacquot était, en tout état de cause, fondé à agir seul au nom de l'indivision sur le fondement de l'article 815-2 du code civil. Celui-ci autorise tout indivisaire à prendre les mesures nécessaires à la conservation des biens indivis même si elles ne présentent pas un caractère d'urgence. À la différence des actes dits d'administration, qui tendent à faire fructifier un bien ou à l'améliorer sans en compromettre la valeur¹², les actes conservatoires ont pour objet de soustraire les biens indivis à un péril quelconque sans compromettre sérieusement le droit des autres indivisaires¹³. Il ressort de la jurisprudence judiciaire que si une action en justice est généralement qualifiée d'acte d'administration, elle constitue un acte conservatoire lorsqu'elle vise à obtenir réparation d'un dommage causé aux biens indivis. En effet, sous l'empire des dispositions antérieures à la loi du 23 juin 2006, la Cour de cassation refusait de considérer l'action en paiement d'une indemnité d'occupation comme une mesure conservatoire qui aurait permis à un indivisaire seul d'agir en justice, au motif que cette mesure n'avait pas pour objet de soustraire le bien indivis à un péril imminent¹⁴. La loi de 2006 ayant abandonné la condition tenant à l'existence d'un péril imminent, la Cour de cassation a jugé qu'entre dans la catégorie des actes conservatoires que tout indivisaire peut accomplir seul une action tendant non seulement à l'expulsion d'un immeuble d'occupants sans droit ni titre mais aussi au paiement d'une indemnité d'occupation, laquelle est alors payée au bénéfice

de l'indivision¹⁵. De même, constituent des actes conservatoires que tout indivisaire peut accomplir seul, selon la Cour de cassation, une action en paiement d'une indemnité de résiliation, consécutive à la décision d'une commune de ne pas reconduire un contrat de concession¹⁶ ou une action tendant à la liquidation, par le juge de l'exécution, d'une astreinte précédemment ordonnée, et à la remise en état d'un bien indivis par des occupants sans droit ni titre¹⁷. C'est dans cette logique que s'inscrit également, nous semble-t-il, votre jurisprudence en vertu de laquelle chaque propriétaire indivis a qualité pour contester, sans mandat des autres indivisaires, la légalité des opérations de remembrement affectant l'ensemble des biens indivis¹⁸ ou la contribution foncière afférente à la totalité de l'immeuble¹⁹. En l'espèce donc, bien que le requérant ne se prévale pas de l'article 815-2 du code civil, son action, tendant à être indemnisé du fait de l'occupation illégale par la commune du bien indivis, constituait un acte conservatoire qu'il pouvait accomplir seul pour le compte de l'indivision.

Vous pourrez donc annuler l'arrêt de la Cour en tant qu'il rejette les conclusions présentées par M. Jacquot au nom de l'indivision successorale de sa mère.

Prescription de la créance ?

2. Nous pensons également que son arrêt encourt l'annulation en tant qu'elle a rejeté la demande indemnitaire de M. Jacquot, à hauteur de ses parts dans le bien indivis, au motif que la créance dont il demandait réparation était prescrite.

La Cour a statué ainsi sans préciser la nature exacte des indemnités demandées. Devant le tribunal, les requérants demandaient réparation de leur préjudice moral, financier et économique subi du fait de l'occupation illicite de leur parcelle, soit l'intégralité du préjudice résultant de cette occupation, semblant ainsi demander la réparation tant des dégradations apportées à leur terre que de la perte de jouissance de leur bien. Nous comprenons de leurs écritures devant la Cour qu'ils ne sollicitaient devant elle que la réparation de l'immobilisation irrégulière de la parcelle. S'il nous paraît difficile de reprocher à la Cour de s'être méprise sur la portée de la réparation sollicitée, compte tenu de l'ambiguïté des écritures de M. Jacquot devant les juges du fond et faute pour la Cour de qualifier précisément le préjudice invoqué, le requérant est en revanche fondé à lui reprocher d'avoir méconnu l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 en jugeant en substance que le préjudice résultant de l'occupation sans droit ni titre d'un terrain privé présentait un caractère définitif et non continu.

Alors que le tribunal avait jugé que « le préjudice résultant de la privation de jouissance ou d'immobilisation du terrain en cause est continu et se rattache à chacune des années

¹² V. J.-B. Donnier, *Jurisclasseur Civil code*, art. 815 à 815-18, Fasc. 20 : Successions – Indivision – « Régime légal. Gestion des biens indivis. – Actes accomplis par les indivisaires ».

¹³ V. par ex. Cass. civ. (1^{re} ch.) 25 novembre 2003, n° 01-10.639 : *JurisData* n° 2003-021059 ; *JCP G* 2004, I, 125, H. Périnet-Marquet ; *Bull. civ. I*, n° 241 ; *D.* 2004, p. 33.

¹⁴ Cass. civ. (1^{re} ch.) 25 novembre 2003 : *Bull. I*, n° 241, pourvoi n° 01-10639, *RDI* 2004, 278, obs. critiques Bruchi, *JCP* 2004, I, 125, n° 13 et sqq, obs. critiques, Périnet-Marquet ; Cass. civ. (3^e ch.) 7 décembre 2004, inédit, pourvoi n° 03-16732.

¹⁵ Cass. civ. (1^{re} ch.) 4 juillet 2012, n° 10-21.967 P : *D.* 2012. 1886.

¹⁶ Cass. civ. (1^{re} ch.) 10 septembre 2015, n° 14-24.690 P : *D.* 2015.1840.

¹⁷ Cass. civ. (1^{re} ch.) 23 septembre 2015, n° 14-19.098 P. Et Dans le même sens, pour la liquidation d'une astreinte prononcée en vue d'assurer la remise en état d'un vignoble indivis : Cass. civ. (3^e ch.) 28 mai 2020, n° 19-14.156 P : *D.* 2020. 117.

¹⁸ CE 25 avril 1979, *Ministre de l'Agriculture c/ Dusanter*, n° 11892, Rec., p. 160.

¹⁹ CE 12 janvier 1973, *Société d'aménagement de Port-la-Nouvelle*, n° 77633, Dupont, p. 133.

durant lesquelles il est subi par les propriétaires», la Cour a estimé que le préjudice subi par le requérant était un préjudice définitif au motif notamment que l'origine du dommage n'était pas temporaire, les installations de décharge étant présentes sur site depuis les années 1970 et insusceptibles d'y être enlevées, alors que la terre est profondément et durablement polluée par les déchets qui y ont été déposés puis recouverts par couches successives.

Comme vous le savez, l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 prévoit que «sont prescrites, au profit de l'État [...] toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis». Pour déterminer le point de départ de la computation des délais de prescription, votre jurisprudence distingue quatre catégories de préjudices, à chacune desquelles correspond une règle de fixation du point de départ de la prescription, ainsi que l'explique Aurélie Bretonneau dans ses conclusions sur votre décision de Section *M. Bermond*²⁰. Les deux premières catégories, qui concernent des dommages et faits générateurs tous deux ponctuels, ne posent guère de difficulté : il s'agit, d'une part, des préjudices instantanés qui découlent de dommages qui se réalisent immédiatement et produisent des conséquences dont la nature et l'étendue peuvent être appréciées sans délai, comme l'accident à l'origine d'un dommage matériel. L'année de rattachement de la créance est alors celle au cours de laquelle le dommage s'est réalisé²¹. Il s'agit, d'autre part, des préjudices découlant de dommages successifs, qui se reproduisent plusieurs fois de suite dans des circonstances semblables mais n'en constituent pas moins des faits générateurs distincts ayant causé autant de dommages distincts rattachables chacun à l'année au cours de laquelle leurs conséquences ont pu être appréciées²².

Les deux autres catégories de dommages sont, à raison de leur déploiement dans le temps, plus complexes : il s'agit d'une part des dommages définitifs, dont les effets sont durables, qu'ils procèdent d'un fait générateur permanent²³ ou ponctuel²⁴, qui suivent le régime des dommages instantanés, d'autre part, des dommages continus, qui peuvent se prolonger sur une période de temps indéterminée, mais uniquement en raison du caractère indéfiniment répété du fait générateur, et sont ainsi regardés comme donnant lieu à non pas à une créance unique rattachable à une année dont part la prescription, mais à une succession de créances, imputables à chaque année considérée, comme des préjudices successifs.

Ainsi que le soulignait encore Aurélie Bretonneau, dommages définitifs et continus diffèrent en cela que si un dommage définitif, bien que durable, est déclenché en une seule fois par un fait générateur unique et ne présente, une fois cristallisé, aucune perspective d'évolution, un dommage continu présente des perspectives d'évolution dès lors qu'il

peut, d'une part, cesser d'être subi, en cas de cessation de l'activité ou de la carence administrative dommageable, d'autre part, varier en ampleur à raison de variations d'intensité des agissements fautifs qui en sont la cause.

Votre décision du 6 novembre 2013, *Mme Dezeuze*²⁵, illustre bien cette distinction : s'agissant de la construction, devant la maison des requérants, d'une médiathèque municipale, qui les a privés de la vue dont ils disposaient et à laquelle ils imputaient diverses nuisances visuelles et sonores, vous avez jugé que la privation de vue et les nuisances visuelles étaient des préjudices définitifs car leur portée et leur étendue étaient connues dès l'achèvement de la construction de l'ouvrage, tandis que les nuisances sonores constituaient des préjudices continus, leur intensité étant susceptible d'évoluer au cours du temps en fonction de ses conditions d'utilisation et des mesures susceptibles d'être prises pour en limiter les nuisances.

Vous n'avez en revanche pas encore qualifié le préjudice résultant de la privation de jouissance d'un bien du fait de son occupation irrégulière par une personne publique et les juges du fond semblent divisés quant au caractère continu ou définitif d'un tel préjudice²⁶.

La Cour de cassation estime quant à elle qu'un tel préjudice revêt un caractère définitif. Après avoir jugé que le point de départ de la prescription devait être fixé, en cas d'emprise irrégulière définitive, au jour où cette emprise s'était produite²⁷, elle a en effet étendu cette solution aux emprises irrégulières temporaires²⁸, avant l'intervention de la jurisprudence *Panizzon*.

Nous peinons à nous rallier à cette solution et vous proposons de juger que présente un caractère continu et évolutif le préjudice résultant de la perte de jouissance d'un bien du fait de son occupation irrégulière. Votre jurisprudence nous semble d'ailleurs engagée en ce sens puisqu'elle range parmi les dommages continus les dommages causés par un refus de concours de la force publique au propriétaire d'un immeuble illicitement occupé qui perdurent tant que se prolonge l'occupation illégale, à savoir l'ensemble des préjudices découlant de l'indisponibilité de l'immeuble, par opposition aux dommages causés à l'immeuble²⁹. De la même manière, l'emprise d'une collectivité publique sur un terrain privé étant susceptible de cesser à tout moment à l'initiative de la collectivité publique, y compris lorsqu'elle y a installé des infrastructures dès lors qu'il lui est loisible de cesser de les exploiter, le préjudice revêt bien un caractère continu et évolutif, de sorte que le point de départ de la prescription quadriennale est constitué par la poursuite de l'emprise année après année. En l'espèce, peu importe que la dégradation de la parcelle occupée par la commune de Faa'a soit irréversible, il s'agit d'un dommage distinct du dommage résultant de la privation de jouissance, laquelle

²⁰ CE 3 décembre 2018, n° 412010 : Rec., p. 438.

²¹ CE 24 mai 1938, *Wreczycki* : Rec., p. 464, à propos de l'explosion d'un engin de guerre ayant provoqué des dégâts matériels ; 27 février 1957, *Ville de La Rochelle* : Rec., p. 120, à propos de la destruction accidentelle d'un monument funéraire ayant provoqué un préjudice matériel, mais aussi moral.

²² CE 17 décembre 1958, *Consorts Wassmer* : Rec., T., p. 877.

²³ Cas de la dépréciation d'une propriété due à la présence d'un ouvrage public, cf. CE 6 novembre 2013, *Dezeuze*, n° 354931 : Rec., p. 267.

²⁴ Cas d'un handicap permanent causé par une faute médicale : CE 12 janvier 1966, *Centre hospitalier régional de Grenoble*, n° 57552 : Rec., p. 173.

²⁵ N° 354931 : Rec., p. 367.

²⁶ Voyez, s'agissant de la cour administrative d'appel de Marseille, pour une qualification de préjudice continu, 28 juin 2021, n° 19MA03901 et pour une qualification de préjudice définitif, 31 mars 2022, n° 20MA03826.

²⁷ Cass. civ. (3^e ch.) 7 novembre 2001, n° 98-20659.

²⁸ Cass. civ. (3^e ch.) 5 novembre 2007, n° 06-14404, dans le cas de l'installation d'un parking public par la commune sur des terrains privés.

²⁹ CE 25 janvier 1967, *Min. c/ Plagnol*, n° 64019 : Rec., T., p. 744 ; CE 31 mars 1965, *Min. Intérieur c/ Société immobilière de la rue de Picpus* : JCP 1966. II. 14473, note A. Homont.

peut cesser si la commune décide de cesser d'exploiter la décharge.

Vous pourriez donc censurer l'erreur de qualification juridique des faits dont la Cour a entaché son arrêt en qualifiant de définitif ce préjudice. Vous n'aurez en revanche pas à vous prononcer sur la question, plus délicate, de savoir si la pollution du terrain, irréversible mais évolutive tant que l'exploitation de la décharge se poursuit, constitue un préjudice définitif ou continu dès lors que M. Jacquot restreint clairement devant vous la portée du litige à l'indemnisation de la seule perte de jouissance du terrain appartenant à l'indivision.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au renvoi de l'affaire devant la Cour ;
- et à ce que la commune de Faa'a verse une somme de 3 000 € à M^e Soltner, avocat de M. Jacquot, au titre des frais d'instance. ■

Décision

Vu la procédure suivante :

M. BKK... DKK..., se présentant comme agissant tant en son nom personnel qu'au nom de Mme EKK... DKK..., M. FKK... DKK... et de M. CKK... GKK..., a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française de condamner la commune de Faa'a à les indemniser du préjudice subi, en tant qu'ayants droit de Mme HKK... IKK..., du fait de l'occupation irrégulière du lot n° 9 de la terre Mumuvai par la commune.

Par un jugement avant dire droit n° 1600355 du 19 septembre 2017, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté les conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice à hauteur de la valeur vénale du lot n° 9 de la terre Mumuvai et a sursis à statuer sur le surplus des conclusions jusqu'à ce que l'autorité judiciaire se prononce sur la quotité de propriété revenant à M. DKK... et à ses frère, sœur et neveu sur ce lot.

Par un jugement n° RG 17/00083 du 27 août 2020, le tribunal foncier de la Polynésie française s'est prononcé sur cette question.

Par un jugement n° 1600355 du 20 octobre 2020, le tribunal administratif de la Polynésie française a condamné la commune de Faa'a à verser la somme de 1 400 000 francs CFP à M. DKK... et a rejeté le surplus des conclusions de la demande.

Par un arrêt n°s 20PA04101, 21PA00340 du 11 avril 2022, la cour administrative d'appel de Paris, saisie par M. DKK... et autres et par la commune de Faa'a, a annulé les jugements du tribunal administratif et rejeté la demande indemnitaire.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 8 août et 8 novembre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, M. DKK... demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) de mettre à la charge de la commune de Faa'a la somme de 4 000 € à verser à M^e Soltner,

son avocat, sur le fondement des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Sauf dispositions législatives contraires, la responsabilité qui peut incomber à l'État ou aux autres personnes morales de droit public en raison des dommages imputés à leurs services publics administratifs est soumise à un régime de droit public et relève en conséquence de la juridiction administrative. Cette compétence, qui découle du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires posé par l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et par le décret du 16 fructidor an III, ne vaut toutefois que sous réserve des matières dévolues à l'autorité judiciaire par des règles ou principes de valeur constitutionnelle. Dans le cas d'une décision administrative portant atteinte à la propriété privée, le juge administratif, compétent pour statuer sur le recours en annulation d'une telle décision et, le cas échéant, pour adresser des injonctions à l'administration, l'est également pour connaître de conclusions tendant à la réparation des conséquences dommageables de cette décision administrative, hormis le cas où elle aurait pour effet l'extinction du droit de propriété.

2. M. BKK... DKK... a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française de condamner la commune de Faa'a à lui verser, ainsi qu'à son frère, sa sœur et son neveu, agissant en qualité d'ayants droit de sa mère, copropriétaire indivisaire du lot n° 9 de la terre Mumuvai située à Faa'a (Polynésie française), une somme de 68 743 600 francs CFP en réparation du préjudice subi du fait de l'occupation irrégulière de la parcelle par la commune qui l'a utilisée comme site de décharge et d'enfouissement de déchets. M. DKK... se pourvoit en

cassation contre l'arrêt du 11 avril 2022 par lequel la cour administrative d'appel de Paris, après avoir annulé les jugements par lesquels le tribunal administratif de la Polynésie française les 19 septembre 2017 et 20 octobre 2020 avait partiellement accueilli sa demande, a rejeté les conclusions indemnitaires portées devant la juridiction administrative.

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt attaqué en tant qu'il a rejeté comme irrecevable la demande présentée par M. DKK... au nom d'autres membres de l'indivision :

3. Aux termes de l'article 815-2 du code civil : « *Tout indivisaire peut prendre les mesures nécessaires à la conservation des biens indivis même si elles ne présentent pas un caractère d'urgence.* » Aux termes de l'article 815-3 du même code : « *Le ou les indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis peuvent, à cette majorité : 1° Effectuer les actes d'administration relatifs aux biens indivis [...].* »

4. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que, par un jugement du 9 juillet 2003, le tribunal civil de première instance de Papeete a ordonné le partage de certaines terres situées sur la commune de Faa'a et a attribué le lot n° 9, en indivision, aux descendants de Mme KK..., décédée en 1918, parmi lesquels sa petite-fille Mme HKK... JKK... IKK..., également décédée, disposant d'un septième des droits indivis. M. BKK... DKK..., fils de Mme HKK... JKK... IKK..., disposant à lui seul d'un vingt-huitième des droits indivis, a engagé, ainsi qu'il a été dit au point 2, une action indemnitaire contre la commune en son nom et au nom de son frère, sa sœur et son neveu, autres ayants droit de Mme HKK... JKK... IKK..., pour obtenir la condamnation de la commune de Faa'a à leur verser une somme correspondant à leur part du préjudice subi du fait de l'occupation irrégulière de la parcelle.

5. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la cour administrative d'appel, faisant application de l'article 815-3 du code civil, a retenu, pour juger irrecevable l'action indemnitaire présentée par M. DKK... au nom de ses frère, sœur et neveu, que cette action ne pouvait être regardée comme régulièrement formée au nom de l'indivision KK..., dès lors que M. DKK... ne disposait pas des deux-tiers des droits indivis dans cette indivision. En statuant ainsi, alors qu'il lui revenait, si elle faisait application de l'article 815-3 du code civil à l'espèce, d'apprécier le respect de la condition posée par cet article au sein de l'indivision HKK... IKK..., branche de l'indivision possédant le lot n° 9 de la terre Mumuvai, et non au sein de cette dernière indivision, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit. Son arrêt doit, dans cette mesure, être annulé.

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt attaqué en tant qu'il a rejeté la demande présentée par M. DKK... en son nom propre :

6. Aux termes du premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics : «*Sont prescrites, au profit de l'État, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.*» Aux termes

de l'article 2 de la même loi : «*La prescription est interrompue par : / Toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement.*»

7. Lorsque la responsabilité d'une personne publique est recherchée, les droits de créance invoqués en vue d'obtenir l'indemnisation des préjudices doivent être regardés comme acquis, au sens de ces dispositions, à la date à laquelle la réalité et l'étendue de ces préjudices ont été entièrement révélées, ces préjudices étant connus et pouvant être exactement mesurés. La créance indemnitaire relative à la réparation d'un préjudice présentant un caractère continu et évolutif doit être rattachée à chacune des années au cours desquelles ce préjudice a été subi.

8. Pour l'application de ces règles, la créance du propriétaire d'un bien immobilier relative à l'indemnisation des préjudices résultant pour lui de l'occupation irrégulière, sans extinction du droit de propriété, de ce bien par une personne publique présente un caractère continu et évolutif et doit, en conséquence, être rattachée à chacune des années au cours desquelles ces préjudices ont été subis.

9. En jugeant que les préjudices subis par M. DKK... présentaient un caractère définitif, alors que ce dernier demandait à être indemnisé de la privation du droit de jouissance de la par-

celle du fait de son occupation irrégulière par la commune et qu'un tel préjudice présente un caractère continu et évolutif, la cour administrative d'appel a inexactement qualifié les faits de l'espèce. Son arrêt doit, par suite, être annulé dans cette mesure.

10. Il résulte de tout ce qui précède que M. DKK... est fondé, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de son pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, et sous réserve qu'il renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État, de mettre à la charge de la commune de Faa'a la somme de 3000 € à verser à Me Soltner au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 11 avril 2022 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Paris.

Article 3 : La commune de Faa'a versera à Me Soltner, avocat de M. DKK..., une somme de 3000 € en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve qu'il renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État.

[...] ■

Observations

Cette affaire a trait à l'indemnisation des préjudices résultant de l'occupation irrégulière sans extinction du droit de propriété par une personne publique ; le litige relève du juge administratif³⁰...

Lorsque la responsabilité d'une personne publique est recherchée, les droits de créance invoqués en vue d'obtenir l'indemnisation des préjudices doivent être regardés comme acquis, au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968, à la date à laquelle la réalité et l'étendue de ces préjudices ont été entièrement révélées, ces préjudices étant connus et pouvant être exactement mesurés. La créance indemnitaire relative à la réparation d'un préjudice présentant un caractère continu et évolutif doit être ratta-

chée à chacune des années au cours desquelles ce préjudice a été subi... Pour l'application de ces règles, la créance du propriétaire d'un bien immobilier relative à l'indemnisation des préjudices résultant pour lui de l'occupation irrégulière, sans extinction du droit de propriété, de ce bien par une personne publique présente un caractère continu et évolutif et doit, en conséquence, être rattachée à chacune des années au cours desquelles ces préjudices ont été subis³¹. ■

Bernard POUJADE

³⁰ Cf., sur la compétence du juge administratif en l'absence d'extinction du droit de propriété, TC 9 décembre 2013, *M. et Mme Panizzon c/ Commune de Saint-Palais-sur-Mer*, n° 3931 : Rec., p. 376.

³¹ Cf., sur le point de départ de la prescription quadriennale en cas de préjudice évolutif, CE S. 3 décembre 2018, *M. Bermond*, n° 412010 : Rec., p. 438.