

Chronique de jurisprudence du Tribunal des conflits et du Conseil d'État : le contentieux du monde judiciaire 212j8



Chronique par
Sophie ROUSSEL
Maître des requêtes au
Conseil d'État

L'essentiel

Tous les deux mois, cette chronique revient sur l'actualité du contentieux du monde judiciaire. Une sélection de décisions commentées du Tribunal des conflits et du Conseil d'État fait le point de la jurisprudence en matière de droits fondamentaux et libertés publiques, d'administration judiciaire et de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction. Ce mois-ci, sont commentées deux décisions. Par la première, l'assemblée du contentieux du Conseil d'État a précisé les modalités de la combinaison des répressions disciplinaire et pénale. Le Tribunal des conflits a, par la seconde, attribué à la juridiction judiciaire le litige indemnitaire opposant un propriétaire exproprié à la collectivité, bénéficiaire de l'expropriation, n'ayant pas affecté le bien à l'utilité publique prévue.

PLAN

I. DROITS FONDAMENTAUX ET LIBERTÉS PUBLIQUES	p. 14
II. ADMINISTRATION JUDICIAIRE	(néant)
III. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES	p. 18

I. DROITS FONDAMENTAUX ET LIBERTÉS PUBLIQUES

Le Conseil d'État précise les modalités de la combinaison des répressions disciplinaire et pénale 213x1

L'essentiel S'il appartient en principe au juge disciplinaire de statuer sur une plainte dont il est saisi sans attendre l'issue d'une procédure pénale en cours concernant les mêmes faits, il peut, sans commettre d'erreur de droit ni méconnaître sa compétence, surseoir à statuer si une telle mesure est utile à la qualité de l'instruction ou à la bonne administration de la justice.

CE, ass., 30 déc. 2014, n° 381245, ECLI:FR:CEASS:2014:381245.20141230, M. B., Lebon, M. Moreau, rapp., M. Keller, rapp. publ. ; M^e Foussard, SCP Barthélémy, Matuchansky, Vexliard, Poupot, av.

Note

L'indépendance entre l'action disciplinaire et la répression pénale permet que des poursuites disciplinaires et pénales puissent être engagées à raison des mêmes faits et puissent déboucher sur un cumul de sanctions. Ces deux types de répression poursuivent des finalités différentes et s'inscrivent le plus souvent dans des temporalités distinctes.

La présente affaire ne mettait pas en cause le principe même d'un cumul de sanctions, dont les contours sont,

au regard du droit conventionnel, aujourd'hui incertains ⁽¹⁾, mais interrogeait, entre autres questions délicates, l'articulation des interventions successives, voire concomitantes, du juge disciplinaire et du juge pénal.

Suspecté d'avoir délibérément provoqué la mort de patients admis dans l'unité d'hospitalisation de courte durée dont il était le responsable, M. B. a été mis en examen le 12 août 2011 pour atteinte à la vie de personnes vulnérables par l'administration de substances de nature à entraîner la mort. Un mois plus tard environ, tandis que la procédure pénale suivait son cours, le Conseil national de l'ordre de médecins a décidé d'introduire une plainte disciplinaire contre lui, au motif qu'il avait méconnu les dispositions de la loi du 22 avril 2005 sur la fin de vie ⁽²⁾ et celles de l'article R. 4127-38 du Code de la santé publique qui interdisent au médecin de « provoquer délibérément la mort ».

La juridiction ordinale a sanctionné l'intéressé. Par une décision du 24 janvier 2013, la chambre disciplinaire de première instance de l'ordre des médecins d'Aquitaine a ainsi prononcé la radiation de M. B. du tableau de l'ordre des médecins pour avoir méconnu l'article R. 4127-38

(1) Voir les interrogations à la suite de l'arrêt de la CEDH, 4 mars 2014, n° 18640/10, Grande Stevens et a. c/ Italie.

(2) L. n° 2005-370, 22 avr. 2005 : JO 23 avr. 2005, p. 7089.

du Code de la santé publique. Cette sanction ayant été confirmée en appel par une décision du 15 avril 2014 de la chambre disciplinaire nationale de l'ordre, le Conseil d'État était saisi par l'intéressé d'un pourvoi en cassation.

Moins de deux mois après la décision en appel de la chambre disciplinaire nationale, la cour d'assises des Pyrénées-Atlantiques acquittait toutefois M. B. par un jugement du 25 juin 2014, au motif que l'intention d'homicide n'était pas établie. Les constatations du juge pénal, certes non définitives puisque le parquet général a fait appel, divergeaient donc de celles de la juridiction ordinaire. Il s'agissait là d'une des difficultés de l'affaire.

En cas de doubles poursuites, disciplinaires et pénales, les conséquences à tirer, pour l'autorité titulaire du pouvoir disciplinaire, d'une décision d'acquiescement du juge pénal sont le plus souvent définies par un texte.

Pour le cas des sanctions disciplinaires infligées aux médecins, l'article R. 4126-53 du Code de la santé publique prévoit ainsi la possibilité, pour la personne objet de la sanction, de demander la révision d'une décision portant interdiction temporaire d'exercer avec ou sans sursis ou radiation du tableau de l'ordre, si « après le prononcé de la décision, un fait vient à se produire ou à se révéler ou lorsque des pièces, inconnues lors des débats, sont produites, de nature à établir l'innocence de ce praticien ».

La solution retenue par la jurisprudence administrative dans le silence des textes est analogue. En matière de discipline de la fonction publique⁽³⁾, l'intervention d'un jugement de relaxe sur les faits à l'origine de la sanction impose à l'administration de procéder à un nouvel examen de la situation du fonctionnaire révoqué en vue de rechercher si, compte tenu du fait nouveau que constitue ce jugement, il y a lieu ou non de le réintégrer.

Les évolutions les plus récentes de la jurisprudence relative aux sanctions administratives vont dans le même sens. Dans les cas où aucun texte ne prévoit de procédure de révision ou de réexamen, un jugement de relaxe ou d'acquiescement du juge pénal constitue certainement un élément nouveau, au sens de la récente jurisprudence d'assemblée du 30 juillet 2014, *M. V.*, chroniquée dans ces colonnes⁽⁴⁾, qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de sanction, saisie d'une demande en ce sens, de prendre en considération pour apprécier s'il y a lieu ou non de poursuivre l'exécution de la sanction.

Aucun texte n'organise en revanche l'articulation entre les procédures disciplinaire et pénale. Et la jurisprudence sur ce point a varié.

Alors que le Conseil d'État admettait depuis longtemps l'absence d'obligation, pour l'autorité disciplinaire⁽⁵⁾ comme pour le juge disciplinaire⁽⁶⁾, de surseoir à statuer en cas de saisine du juge pénal des mêmes faits, la section du contentieux a, par une décision du 28 janvier 1994⁽⁷⁾, rendue aux conclusions contraires de Rémy Schwartz, retenu une approche plus stricte de l'indépendance des

poursuites pénales et disciplinaires. Elle a ainsi jugé que le juge disciplinaire méconnaît sa compétence en subordonnant sa décision sur l'action disciplinaire à l'intervention d'une décision du juge pénal saisi des mêmes faits.

Par la décision rapportée, l'assemblée du contentieux est revenue sur cette décision et, ce faisant, à l'état antérieur de la jurisprudence, en admettant que le juge disciplinaire puisse surseoir à statuer si une telle mesure « est utile à la qualité de l'instruction ou à la bonne administration de la justice ». Cette solution rejoint l'approche prévalant dans le domaine fiscal, où « le juge apprécie librement s'il y a lieu de surseoir à statuer en attendant la solution d'une autre instance », notamment pénale⁽⁸⁾.

Ainsi que l'indiquait le rapporteur public, reprenant à son compte un élément déjà avancé par Rémy Schwartz dans ses conclusions sous la décision *Conseil départemental de l'ordre des médecins de Meurthe-et-Moselle* de 1994, c'est le risque de contrariété avec les constatations à venir sur les faits par le juge pénal qui peut justifier que le juge disciplinaire prononce un sursis à statuer. La réalité d'un fait matériellement constaté par le juge pénal ne peut en effet plus être discutée par le juge disciplinaire⁽⁹⁾ et s'impose à lui avec l'autorité absolue de chose jugée.

Mais ainsi que le soulignait le rapporteur public Rémi Keller, « la solution d'attente doit demeurer exceptionnelle, car le procès pénal peut être long alors que l'action disciplinaire exige une certaine célérité ». Le juge disciplinaire ne peut en effet se réfugier systématiquement derrière le juge pénal pour l'établissement des faits. La répression disciplinaire et la répression pénale poursuivent des finalités différentes selon des temporalités distinctes. Le juge disciplinaire, comme l'autorité administrative lorsqu'elle est investie d'un pouvoir de sanction, jouent en effet un rôle de régulation autant qu'un rôle de répression. Et les éléments à prendre en compte pour la qualification des faits ne sont pas identiques : l'élément moral est absent de la caractérisation du manquement administratif ou disciplinaire, qui présente un caractère objectif.

C'est la raison pour laquelle la décision du 30 décembre 2014 subordonne un tel différé à son caractère utile, pour la qualité de l'instruction ou la bonne administration de la justice. Le juge pénal, par ses pouvoirs d'instruction étendus, peut en effet, dans certaines circonstances, être mieux à même d'apporter la lumière sur les faits. Sur ce point, la décision du 30 décembre 2014 peut être rapprochée de la décision du 27 juillet 2009, *Ministre de l'Éducation nationale c/ M^{lle} B*⁽¹⁰⁾. Lorsque les faits commis par un agent public donnent lieu à la fois à une action pénale et à des poursuites disciplinaires, l'administration peut se prononcer sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue de la procédure pénale. Si elle décide néanmoins de différer sa décision en matière disciplinaire jusqu'à ce que le juge pénal ait statué, il lui incombe, dans le choix de la sanction qu'elle retient, de tenir compte non seulement de la nature et de la gravité des faits répréhensibles mais aussi de la situation d'ensemble de l'agent en cause, à la

(3) CE, sect., 3 mai 19963, n° 56932, Sieur A.

(4) CE, ass., 30 juill. 2014, n° 358564, M. V. : Gaz. Pal. 25 sept. 2014, p. 19, 192p0, M. Guyomar.

(5) CE, sect., 9 juill. 1948, Sieur A. : Lebon, p. 323.

(6) CE, sect., 9 mars 1951, H. : Lebon, p. 150.

(7) CE, sect., 28 janv. 1994, n° 126512, Conseil départemental de l'ordre des médecins de Meurthe-et-Moselle.

(8) CE, 22 nov. 1972, Sieur T. : Lebon, p. 744.

(9) CE, sect., 12 juill. 1929, V. : Lebon, p. 716 – CE, sect., 9 nov. 1932, St Weil Haerenger : Lebon, p. 941.

(10) CE, 27 juill. 2009, n° 313588, Ministre de l'Éducation nationale c/ M^{lle} B.

date à laquelle la sanction est prononcée, compte tenu, le cas échéant, des éléments recueillis, des expertises ordonnées et des constatations faites par le juge pénal. S'agissant de la bonne administration de la justice, on peut raisonnablement penser que ne seront pas toujours rangées derrière cette notion des considérations strictement juridiques. Quoi qu'il en soit, ces deux conditions permettront au juge d'appel de contrôler l'utilité d'un tel différé. Sans doute cette appréciation sera-t-elle en revanche laissée à l'appréciation souveraine des juges du fond par le juge de cassation.

Au cas d'espèce, M. B. soutenait qu'en refusant de surseoir à statuer jusqu'à l'issue de la procédure pénale dont

il faisait l'objet, la chambre nationale de l'ordre des médecins avait méconnu les droits de la défense et le droit à un procès équitable, dès lors que le respect du secret de l'instruction lui interdisait de produire pour sa défense devant le juge disciplinaire des pièces figurant dans le dossier pénal. Le moyen, qui a permis à l'assemblée du contentieux de revenir sur la jurisprudence de 1994, était cependant voué au rejet, faute pour l'intéressé d'avoir fait état, en première instance ou en appel, d'éléments qu'il aurait été empêché de produire par obligation de respecter le secret de l'instruction, lequel n'est opposable qu'aux personnes qui concourent à la procédure et non à la personne mise en examen.

EXTRAIT DE LA DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT

(...)

1. Considérant que par une décision du 24 janvier 2013, la chambre disciplinaire de première instance de l'ordre des médecins d'Aquitaine, statuant sur une plainte du Conseil national de l'ordre des médecins, a prononcé la radiation de M. B. du tableau de l'ordre des médecins pour avoir provoqué délibérément la mort de plusieurs patients de l'unité d'hospitalisation de courte durée (UHCD) du centre hospitalier de la Côte Basque à Bayonne, en violation de l'article R. 4127-38 du Code de la santé publique ; que par une décision du 15 avril 2014, la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins a rejeté l'appel formé par M. B. contre cette décision et a décidé que la sanction prendrait effet à compter du 1^{er} juillet 2014 ; que M. B. se pourvoit en cassation contre cette décision ;

Sur la régularité de la décision attaquée :

2. Considérant que, contrairement à ce que soutient M. B., la minute de la décision attaquée a été signée par le président de la formation de jugement ;

3. Considérant qu'il appartient en principe au juge disciplinaire de statuer sur une plainte dont il est saisi sans attendre l'issue d'une procédure pénale en cours concernant les mêmes faits ; que, cependant, il peut décider de surseoir à statuer jusqu'à la décision du juge pénal lorsque cela paraît utile à la qualité de l'instruction ou à la bonne administration de la justice ;

4. Considérant que M. B. soutient qu'en refusant de surseoir à statuer jusqu'à l'issue de la procédure pénale dont il fait l'objet, la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins a méconnu les droits de la défense et le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, dès lors que le respect du secret de l'instruction lui interdisait de produire pour sa défense devant le juge disciplinaire des pièces figurant dans le dossier pénal ; que, toutefois, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. B. n'a fait état ni en

première instance ni en appel d'éléments ou de pièces qu'il aurait été empêché de produire par obligation de respecter le secret de l'instruction lequel, au demeurant, n'est opposable, aux termes de l'article 11 du Code de procédure pénale, qu'aux personnes qui concourent à la procédure et non, par conséquent, à la personne mise en examen ; qu'en l'absence d'autres motifs invoqués par M. B., le moyen tiré de ce que la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins aurait pris sa décision selon une procédure irrégulière en refusant de surseoir à statuer jusqu'à l'issue de l'instance pénale doit être écarté ;

5. Considérant que, contrairement à ce que soutient M. B., la décision attaquée énonce les motifs pour lesquels la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins a refusé de surseoir à statuer ; qu'au demeurant, il ressort des écritures de M. B. que celui-ci n'a formulé devant cette juridiction aucune demande de sursis à statuer à laquelle elle aurait été tenue de répondre ;

6. Considérant enfin, d'une part, qu'eu égard à l'argumentation développée par M. B., la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins n'a pas entaché sa décision d'insuffisance de motivation en ne prenant pas parti sur le point de savoir s'il avait agi en concertation avec les familles des patients en cause ; que, d'autre part, elle a expressément repris les déclarations du requérant selon lesquelles les actes qui lui étaient reprochés étaient, selon lui, motivés exclusivement par le souci d'éviter des souffrances extrêmes aux patients et de respecter leur dignité ; que le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait insuffisamment motivée sur ce point doit, par suite, également être écarté ;

Sur le bien-fondé de la décision attaquée :

En ce qui concerne la recevabilité de la plainte :

7. Considérant qu'en l'absence de disposition le prévoyant expressément, l'article 11 du Code de procédure pénale ne peut faire obstacle au pouvoir et au devoir du juge disciplinaire de joindre au dossier, sur production spontanée d'une partie, des éléments d'information recueillis dans le cadre d'une procédure pénale, et de statuer au vu de ces

pièces après en avoir ordonné la communication pour en permettre la discussion contradictoire ; que, par suite, la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la circonstance que la plainte du Conseil national de l'ordre des médecins était fondée sur les mentions contenues dans l'arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Pau du 13 septembre 2011 avait été sans incidence sur la régularité de la saisine de la chambre disciplinaire de première instance ; qu'au demeurant, cet arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Pau, qui, ainsi que l'a également relevé la décision attaquée, a été prononcé en audience publique, n'était pas couvert par le secret de l'instruction ;

En ce qui concerne les conséquences à tirer de la décision d'acquiescement de la cour d'assises des Pyrénées-Atlantiques du 25 juin 2014 :

8. Considérant, en premier lieu, que M. B. ne peut utilement invoquer l'autorité de chose jugée s'attachant à l'arrêt de la cour d'assises des Pyrénées-Atlantiques du 25 juin 2014, qui n'est pas définitif et, au surplus, est postérieur à la décision attaquée ;

9. Considérant, en second lieu, que si M. B. soutient que l'intervention d'une décision du juge pénal postérieurement à la décision du juge disciplinaire impose, en vertu des droits de la défense et du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, un réexamen de la sanction, un tel réexamen est possible dans le cadre du recours ouvert par l'article R. 4126-53 du Code de la santé publique qui prévoit que la révision d'une décision définitive portant interdiction temporaire d'exercer ou radiation du tableau de l'ordre peut être demandée par un praticien « si, après le prononcé de la décision, un fait vient à se produire ou à se révéler ou lorsque des pièces, inconnues lors des débats, sont produites, de nature à établir l'innocence de ce praticien » ;

En ce qui concerne la matérialité des faits retenus par le juge disciplinaire :

10. Considérant qu'il appartient au juge de cassation de s'assurer que la décision des juges du fond a été légalement rendue, au vu des pièces du dossier soumis à leur examen ; qu'un requérant ne peut dès lors utilement se prévaloir devant le juge de cassation de pièces nouvelles qui n'ont pas été produites devant les juges du fond ; qu'il n'en va différemment que lorsque de telles pièces visent à contester le bien-fondé d'un moyen soulevé d'office par les juges du fond, dans les cas particuliers où les règles de procédure ne faisaient pas obligation à ces derniers de le communiquer aux parties ;

11. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, dans ses écritures tant de première instance que d'appel, M. B. ne contestait pas avoir provoqué la mort de trois patients par injection de Norcuron, produit contenant du curare ; que la décision attaquée ne s'est donc pas méprise sur la portée de ses écritures en relevant qu'il n'avait contesté, ni en première instance, ni en appel, de tels faits ;

12. Considérant, en deuxième lieu, que si M. B. soutient que la mention de la décision attaquée selon laquelle « dans ses observations orales, il a d'ailleurs reconnu avoir provoqué délibérément la mort d'une patiente par injection de Norcuron » est entachée de dénégation, il se borne au soutien de ce moyen à invoquer la motivation de l'arrêt de la cour d'assises des Pyrénées-Atlantiques mentionné précédemment, qui a été rendu postérieurement à la décision attaquée et dans le cadre d'une procédure distincte ; qu'au demeurant, il résulte de la motivation de la décision attaquée que la référence aux observations orales de M. B. a eu pour le juge disciplinaire un caractère surabondant ; qu'un tel moyen ne saurait dès lors être retenu ;

13. Considérant enfin qu'en déduisant des témoignages précis et concordants du personnel médical joints au dossier, quant aux circonstances et aux modalités d'administration du produit concerné, que celui-ci a été injecté dans un but létal, et que, par suite, M. B. avait « à plusieurs reprises, provoqué délibérément la mort », la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins n'a pas entaché sa décision de dénégation ;

En ce qui concerne le principe de la sanction :

14. Considérant qu'il résulte, d'une part, des dispositions combinées des articles L. 1110-5, L. 1111-4 et R. 4127-37 du Code de la santé publique que les actes de prévention, d'investigation et de soins ne doivent pas être poursuivis par une obstination déraisonnable et peuvent être suspendus ou ne pas être entrepris lorsqu'ils apparaissent inutiles ou disproportionnés ou n'ayant d'autre effet que le seul maintien artificiel de la vie, que la personne malade soit ou non en fin de vie ; que lorsque celle-ci est hors d'état d'exprimer sa volonté, la décision de limiter ou d'arrêter un traitement au motif que sa poursuite traduirait une obstination déraisonnable ne peut, s'agissant d'une mesure susceptible de mettre en danger la vie du patient, être prise par le médecin que dans le respect de la procédure collégiale définie par le Code de déontologie médicale et des règles de consultation fixées par le Code de la santé publique ; qu'il appartient au médecin, s'il prend une telle décision, de sauvegarder en tout état de cause la dignité du patient et de lui dispenser des soins palliatifs ; qu'il résulte, d'autre part, du dernier alinéa de l'article L. 1110-5 du Code de la santé publique que, afin d'assurer à chacun une vie digne jusqu'à la mort, le médecin peut appliquer à une personne en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable « un

traitement qui peut avoir pour effet secondaire d'abrèger sa vie » s'il constate qu'il ne peut soulager sa souffrance que par un tel traitement ; qu'il doit alors en informer le malade, la personne de confiance mentionnée à l'article L. 1111-6, la famille ou, à défaut, un des proches, et inscrire la procédure suivie dans le dossier médical ;

15. Considérant que si le législateur a, par ces dispositions, entendu que ne saurait être imputé à une faute du médecin le décès d'un patient survenu sous l'effet d'un traitement administré parce qu'il était le seul moyen de soulager ses souffrances, il n'a pas entendu autoriser un médecin à provoquer délibérément le décès d'un patient en fin de vie par l'administration d'une substance létale ; qu'une telle pratique demeure prohibée par l'article R. 4127-38 du Code de la santé publique, aux termes duquel : « Le médecin (...) n'a pas le droit de provoquer délibérément la mort » ;

16. Considérant que si M. B. soutient que ces règles de droit interne ne suffisent pas à assurer le respect du principe de dignité humaine et du droit fondamental de ne pas subir un traitement qui serait le résultat d'une obstination déraisonnable tels qu'ils seraient consacrés par le droit international, il n'apporte au soutien de ce moyen aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

17. Considérant que, dès lors qu'elle a retenu que M. B. avait « à plusieurs reprises, provoqué délibérément la mort », la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins n'avait pas à tenir compte des circonstances que M. B. aurait agi dans le but de soulager la souffrance des patients et en concertation avec leurs familles, qui n'étaient pas de nature à enlever leur caractère fautif aux actes commis ; qu'au demeurant, il ressort des termes de la décision attaquée que la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins n'a pas ignoré les déclarations de M. B. selon lesquelles il avait agi dans le seul but de soulager la souffrance des

patients, ni les pièces du dossier qui faisaient état, de façon d'ailleurs peu circonstanciée, d'échanges avec les familles d'une partie des patients accueillis dans son service ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins n'a entaché sa décision ni d'erreur de droit, ni d'erreur de qualification juridique en jugeant que les faits reprochés à M. B. étaient constitutifs d'un manquement aux dispositions précitées de l'article R. 4127-38 du Code de la santé publique et que cette faute justifiait une sanction ;

En ce qui concerne la proportionnalité de la sanction :

19. Considérant que si le choix de la sanction relève de l'appréciation des juges du fond au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il appartient au juge de cassation de vérifier que la sanction retenue n'est pas hors de proportion avec la faute commise et qu'elle a pu dès lors être légalement prise ;

20. Considérant que la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins a pu légalement estimer que, en dépit du fait qu'il aurait agi dans le seul but de soulager la souffrance des patients et de la circonstance qu'il aurait, comme il le soutient, agi en concertation avec certaines des familles concernées, les actes commis par M. B. justifiaient, eu égard à leur gravité, sa radiation du tableau de l'ordre des médecins ;

(...)

Décide :

Article 1^{er} : Le pourvoi de M. B. est rejeté.

(...)

(...)

III. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Défaut d'affectation du bien exproprié à l'utilité publique prévue : quel est le juge compétent pour connaître de l'action indemnitaire engagée par le propriétaire exproprié ? ^{213x3}

L'essentiel Les tribunaux judiciaires sont compétents pour condamner la collectivité bénéficiaire d'une déclaration d'utilité publique au paiement d'une indemnité compensant la perte de plus-value subie par le propriétaire initial en raison du défaut d'affectation du bien à la

destination d'utilité publique prévue, y compris en l'absence de procédure de rétrocession.

T. confl., 8 déc. 2014, n° C3972, Sté Immobilière du Ceinturon c/ Commune d'Hyères-les-Palmier, Lebon, M. de Casanova, prés., M. Maunand, rapp., M. Dacosta, commissaire du gouvernement

Note

Lorsque des biens expropriés n'ont pas reçu la destination prévue par l'acte déclarant d'utilité publique le projet, l'article L. 11-6 de l'ancien Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ⁽¹⁾ autorise les anciens propriétaires à demander à la collectivité expropriante la rétrocession de leur bien, dans un délai de trente ans suivant la notification de l'ordonnance du juge judiciaire portant transfert de propriété. Seul le juge judiciaire est compétent pour connaître de l'exercice de ce droit de rétrocession, ainsi que le prévoient expressément les articles R. 12-9 et R. 12-10 de l'ancien code, sous réserve des questions préjudicielles à la juridiction administrative.

La jurisprudence du Tribunal des conflits est bien établie en la matière : dès lors que les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître des litiges relatifs aux demandes de rétrocession ⁽²⁾, leur compétence exclusive s'étend naturellement à la question de savoir si les biens expropriés ont effectivement reçu une affectation conforme à celle définie dans l'acte déclaratif d'utilité publique ⁽³⁾. Le Tribunal des conflits réserve néanmoins un îlot de compétences en faveur de la juridiction administrative en rappelant, avec constance, que cette compétence judiciaire s'exerce sous réserve des questions préjudicielles touchant à l'interprétation ou la validité des décisions administratives relatives à l'affectation des biens expropriés. Mais cette exception à la plénitude de juridiction du juge judiciaire ne trouve aujourd'hui à s'appliquer que dans les conditions restrictives posées par la jurisprudence *SCEA du Chéneau* ⁽⁴⁾.

À ce bloc de compétence judiciaire en matière de rétrocession, le Tribunal des conflits a agrégé le contentieux indemnitaire subséquent à l'impossibilité de procéder à la rétrocession. La décision *Dame veuve T.* de 1979, mentionnée ci-dessus, précise ainsi que les tribunaux judiciaires sont également seuls compétents pour apprécier si la rétrocession est ou non devenue impossible et, dans l'affirmative, pour condamner le cas échéant la collectivité publique au profit de laquelle avait été prononcée la déclaration d'utilité publique au paiement du propriétaire initial exproprié. La jurisprudence de la Cour de cassation est dans le même sens ⁽⁵⁾.

L'affaire ici rapportée a conduit le Tribunal des conflits, saisi sur renvoi du Conseil d'État, à préciser quel était le juge compétent pour connaître d'une action indemnitaire engagée par l'ancien propriétaire en dehors de toute

demande de rétrocession. Au cas d'espèce, l'ancien propriétaire, exproprié en 1955, avait demandé, en 2007, à être indemnisé des préjudices subis du fait de la non-affectation des terrains expropriés à la destination prévue par la déclaration d'utilité publique, correspondant selon lui à la plus-value engendrée par la vente du bien exproprié.

Conformément aux conclusions de son commissaire du gouvernement, le Tribunal des conflits a prolongé la ligne jurisprudentielle dégagée à partir de 1979 en consacrant, s'agissant du contentieux indemnitaire, un bloc de compétences au profit de la juridiction judiciaire. Dans ses conclusions, Bertrand Dacosta développait, au soutien de cette solution simple et aisément praticable, de fortes considérations tenant à une bonne administration de la justice : « si vous admettiez que, dès lors que le demandeur ne s'inscrit pas dans le cadre de la procédure de rétrocession mais se place sur le terrain de la faute commise par la collectivité en s'abstenant d'affecter le bien exproprié à l'usage prévu, le juge administratif est compétent, vous prendriez le risque de voir des procédures concurrentes se dérouler simultanément devant les deux ordres de juridiction ».

Le considérant de principe de la décision du 8 décembre 2014 qui rappelle que « les tribunaux judiciaires, qui sont compétents pour apprécier si les biens expropriés ont effectivement reçu une affectation conforme à celle définie dans l'acte déclaratif d'utilité publique, le sont également pour condamner, le cas échéant, la collectivité au profit de laquelle a été prononcée la déclaration d'utilité publique au paiement d'une indemnité compensant la perte de plus-value subie par le propriétaire initial » doit en effet être lu à la lumière du rappel des circonstances de l'espèce, le premier considérant prenant le soin de préciser que la société requérante, qui s'était initialement tournée à tort devant le juge administratif, n'a jamais saisi le juge judiciaire, seul compétent en la matière, d'une demande de rétrocession. La juridiction judiciaire est donc compétente pour connaître de toute action engagée par l'ancien propriétaire et tendant à l'indemnisation du préjudice subi du fait de la non-affectation des terrains expropriés à la destination d'utilité publique prévue, qu'une demande de rétrocession ait ou non été introduite. Le juge des conflits a fait ainsi opportunément prévaloir l'objet de la demande – l'indemnisation du même préjudice – sur la circonstance qu'elle se greffe ou non sur une procédure de rétrocession.

(1) Article L. 421-11 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique issu de l'ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (JO 27 déc. 2014, p. 22497), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

(2) T. confl., 19 mars 1979, *Dame Veuve T.* : Lebon, p. 565.

(3) T. confl., 23 févr. 2004, n° C3381, *Commune d'Auribeau-sur-Siagne c/ Consorts L.*

(4) T. confl., 17 oct. 2011, n° C3828, *SCEA du Chéneau c/ INAPORC et T. confl.*, 17 oct. 2011, n° C3829, *Chérel et a. c/ CNIEL.*

(5) V. notamment Cass. 3^e civ., 20 juin 2007, n° 06-12659 : Bull. civ. III, n° 110.

EXTRAIT DE LA DÉCISION DU TRIBUNAL DES CONFLITS

(...)

Considérant que, par un arrêté du 7 novembre 1955, le préfet du Var a déclaré d'utilité publique l'acquisition des terrains nécessaires à l'extension de la plate-forme du port de plaisance d'Hyères-les-Palmiers ; que des terrains appartenant à la société Immobilière du Ceinturon, situés dans ce périmètre, ont été expropriés sur ce fondement, le transfert de propriété à la commune ayant été prononcé par ordonnance du président du tribunal civil de Toulon le 24 novembre 1955 ; qu'estimant que les terrains expropriés n'avaient pas été affectés conformément à la déclaration d'utilité publique, la société Immobilière du Ceinturon a saisi d'une demande de rétrocession le tribunal administratif de Nice lequel, par un jugement du 30 avril 1969, s'est déclaré incompétent pour connaître du litige ; que la société Immobilière du Ceinturon n'a pas saisi le juge judiciaire d'une telle demande mais a sollicité le 24 septembre 2003 auprès de la commune l'indemnisation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de la non-affectation

des terrains expropriés à l'utilité publique prévue par la déclaration d'utilité publique, correspondant à la plus-value engendrée par le bien exproprié, évaluée à un montant de 3 112 262,88 € ; qu'elle poursuit devant le juge administratif la condamnation de la commune à lui payer cette somme ;

Considérant que les tribunaux judiciaires, qui sont compétents pour apprécier si les biens expropriés ont effectivement reçu une affectation conforme à celle définie dans l'acte déclaratif d'utilité publique, le sont également pour condamner, le cas échéant, la collectivité au profit de laquelle a été prononcée la déclaration d'utilité publique au paiement d'une indemnité compensant la perte de plus-value subie par le propriétaire initial ; que, par suite, le litige relève de la compétence des juridictions judiciaires ;

Décide :

Article 1^{er} : Les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes pour connaître du litige opposant la société Immobilière du Ceinturon à la commune d'Hyères-les-Palmiers.

(...)