Adresse de l'article https://www.lagazettedescommunes.com/956442/mettre-en-oeuvre-le-refere-preventif-en-matiere-de-travaux-publics/

CONTENTIEUX

Mettre en œuvre le référé-préventif en matière de travaux publics

Auteur associé | Actu juridique | Fiches de droit pratique | France | Toute l'actu technique | Publié le 20/11/2024

Le référé préventif consiste à faire désigner un expert judiciaire aux fins de faire constater de manière contradictoire, avant travaux, l'état des immeubles et ouvrages voisins d'une opération. Pour mettre en œuvre ce référé efficacement, le maître d'ouvrage public requérant devra déterminer l'ordre de juridiction compétent et anticiper les délais et les coûts de procédure. Décryptage.

[1]

Evaluer l'utilité de la mise en œuvre du référé préventif

Le référé préventif est une procédure consistant à faire désigner un expert judiciaire aux fins de faire constater de manière contradictoire, avant travaux, l'état des immeubles voisins ou mitoyens du chantier, mais aussi des voies, trottoirs, réseaux et autres ouvrages situés à proximité immédiate.

Une telle procédure est également « préventive » dès lors qu'elle est engagée par le maître d'ouvrage avant tout litige ou différend susceptible de naître de l'exécution de travaux publics. Elle s'avère donc particulièrement utile pour les travaux d'envergure et/ou exécutés dans un secteur sensible (quartier ancien, à forte densité, secteur protégé…), souvent anxiogènes pour les voisins.

Concrètement, elle vise à disposer d'une photographie des lieux avant le début des travaux et, par suite, à limiter les risques de recours des voisins de l'opération, qui pourraient être tentés d'imputer aux travaux des désordres préexistants sur leur propriété, ou des constructeurs eux-mêmes.

Dans certains cas, il peut encore s'avérer utile de solliciter du juge qu'il confie à l'expert une mission de préconisation des mesures confortatives ou préventives à mettre en œuvre pour limiter les risques de dommages ou désamorcer d'éventuelles craintes ou points de tension avec les riverains.

Aussi l'expert peut-il avoir pour mission, en cours de travaux ou à leur achèvement, de constater des dommages causés par les travaux, en déterminant leur étendue, cause(s), nature et coûts de reprise. Il fournira ainsi les éléments permettant au juge du fond éventuellement saisi d'évaluer les responsabilités et préjudices subis par les propriétaires des immeubles ou ouvrages voisins des travaux.

Déterminer le juge compétent

La procédure de référé préventif se fonde sur les dispositions du nouvel article R.532-1-1 du code de justice administrative [2] (CJA, créé par le décret n° 2023-468 du 16 juin 2023 [3]), aux termes duquel : « Le juge des référés peut charger un expert de procéder, lors de l'exécution de travaux publics, à toutes constatations relatives à l'état des immeubles susceptibles d'être affectés par des dommages puis, le cas échéant, aux causes et à l'étendue des dommages qui surviendraient effectivement pendant la durée d'exécution des travaux. »

Cet article spécifique a en effet été introduit au sein du chapitre II (du titre III, livre V partie réglementaire) du CJA, intitulé « Le référé instruction », à la suite de l'article R.531-1 [4] relatif au référé expertise « classique », jusqu'alors utilisé même à titre préventif en matière de travaux publics.

Dès lors que les travaux envisagés constituent des « travaux publics » (exécutés pour le compte d'une personne publique, dans un but d'intérêt général), le juge administratif apparaît comme le plus « naturel » pour connaître la demande de référé préventif, en application des dispositions précitées.

A noter toutefois qu'une procédure d'instruction préventive est également prévue à l'article 145 du code de procédure civile [5] en ces termes : « S'il existe un motif légitime de conserver ou d'établir avant tout procès la preuve de faits dont pourrait dépendre la solution d'un litige, les mesures d'instruction légalement admissibles peuvent être ordonnées à la demande de tout intéressé, sur requête ou en référé. »

Et le tribunal des conflits a tranché en faveur d'une compétence des juges des référés des deux ordres de juridiction, dès lors qu'« en l'état où la demande ne tend plus qu'à voir ordonner une mesure d'instruction avant tout procès et où le fond du litige est de nature à relever, fût-ce pour partie, de la compétence des juridictions de l'ordre auquel il appartient, le juge des référés ne peut refuser de se saisir » (TC, 19 février 1996, aff. n° 02974 [6]).

Il n'est donc pas exclu, eu égard au rôle naturel du juge judiciaire de gardien de la propriété privée, et des différents types de litiges susceptibles de naître de l'exécution de travaux – fussent-ils publics – (on pense notamment à un potentiel litige opposant un particulier à un constructeur, ou la collectivité maître d'ouvrage à des assureurs) que le maître d'ouvrage public puisse saisir le juge judiciaire.

Une telle procédure judiciaire, si elle ne va pas de soi et n'est pas, à notre sens, à privilégier par les personnes publiques, peut, au reste, présenter certains avantages en termes de délais de procédure.

Anticiper les délais et les coûts de la procédure de référé préventif

Pour saisir le juge administratif d'une demande de référé préventif, le maître d'ouvrage doit être en capacité de décrire le projet de construction envisagé (en fournissant des plans, descriptifs et modalités de mise en œuvre des travaux, études…), de faire état de la date de démarrage des travaux (idéalement sur la base d'un planning prévisionnel d'exécution des travaux), ainsi que d'identifier les parties potentiellement affectées par l'opération et devant être appelées en cause (propriétaires des terrains situés à proximité du projet, concessionnaires de services publics, maître d'œuvre de l'opération, entreprise de démolition ou de gros œuvre…).

Le lancement de la procédure impose donc la réalisation d'un travail conséquent et préalable des services du maître d'ouvrage, avant même la saisine du juge.

En termes de procédure, le juge administratif – juge des référés du tribunal administratif dans le ressort duquel se situe l'ouvrage public à construire (CJA, art. R.312-7 [7]) – est ensuite saisi par voie de requête.

Par exception au principe procédural de notification par le greffe de la requête au(x) défendeur(s) (CJA, art. R.532-2 [8]), le juge des référés pourra, dans le cadre du référé préventif, désigner un expert judiciaire par ordonnance sans avoir notifié la requête aux défendeurs (voisins, concessionnaires, etc.). Et sans avoir fait précéder d'une audience le rendu de l'ordonnance.

Ces dispositions sont potentiellement de nature à réduire les délais de procédure ; en pratique, il reste pourtant rare d'obtenir une ordonnance de référé préventif moins de quatre mois après la saisine de la juridiction. Pour accélérer l'instruction par le juge administratif, il est utile de faire état de l'urgence à faire procéder aux opérations de constat, notamment en raison de l'imminence du début des travaux. Reste qu'elle devra être dûment justifiée par des documents écrits et, notamment, un planning de travaux.

Ensuite, l'ordonnance de désignation de l'expert – nouveauté introduite par le décret du 16 juin 2023 [3] – « peut prévoir, par dérogation à l'article R.751-3 [9], qu'elle sera notifiée par le demandeur aux personnes dont les immeubles sont susceptibles d'être affectés par des dommages » (CJA, art. R.532-1-1 al. 2 [10]). Concrètement,

le maître d'ouvrage requérant pourra donc être chargé de notifier lui-même (par courrier recommandé, notification administrative ou voie d'huissier) l'ordonnance de référé préventif aux défendeurs, c'est-à-dire à l'ensemble des parties visées à la requête car susceptibles d'être concernées par l'opération de travaux. Ce qui n'est pas neutre pour la collectivité en termes de coût de procédure, en fonction du nombre de parties.

En tout état, au regard de ces modalités et délais de procédure, il convient pour les acteurs publics d'anticiper suffisamment en amont du début des travaux l'engagement de la procédure de référé préventif et de saisir le juge dès que la collectivité dispose d'éléments concrets sur la consistance des travaux et leur planning.

D'autant plus que le déroulé même des opérations de constat peut également s'étendre sur plusieurs mois.

Suivre et finaliser les opérations de référé préventif

Une fois l'ordonnance de désignation de l'expert rendue et notifiée, le maître d'ouvrage requérant pourra prendre l'attache de l'expert désigné en lui fournissant les pièces du dossier et en sollicitant la tenue d'une première réunion contradictoire.

Les étapes précédant la première réunion d'expertise peuvent, selon la diligence de l'expert, prendre plusieurs semaines. Notamment, en présence d'avocats à la procédure, en raison des recommandations de bons usages entre avocats et experts fixant un délai de convocation des avocats ne pouvant être inférieur à trois semaines.

Pour la tenue des réunions, il est important, pour les acteurs publics, de prévoir la disponibilité, en sus d'un représentant juridique, d'au moins un agent technique chargé du suivi des opérations. Etant précisé que les constats peuvent être organisés sur plusieurs jours, au cours d'un ou plusieurs mois, selon l'ampleur des propriétés ou ouvrages à visiter.

En pratique, le respect du principe du contradictoire des opérations peut s'avérer délicat tant au regard du nombre de parties appelées que de la durée parfois longue des opérations. Car concrètement, il s'agit, dans le cadre des opérations de référé préventif, d'aller visiter les propriétés voisines, l'expert prenant des photos et consignant les éléments constatés dans un rapport d'expertise. Il pourra, à cette occasion, formuler des préconisations techniques précieuses sur les modalités des travaux, consignées dans un rapport.

Il est d'ailleurs désormais explicitement prévu au CJA que l'expert « dépose un premier rapport accompagné d'un état de ses vacations, frais et débours, dès l'issue de la phase de constat » (art. R.532-1-1, al. 3 [10]).

La mission de l'expert peut se poursuivre et faire l'objet d'un second rapport « si l'ordonnance l'a prévu, pour rechercher les causes et l'étendue des dommages qui surviendraient pendant la durée d'exécution des travaux, à l'initiative du demandeur saisi, le cas échéant, par l'une des parties mentionnées au deuxième alinéa » (CJA, art. R.532-1-1 al. 4 [10]).

Les frais d'expertise sont quasi systématiquement mis à la charge du demandeur. Si, dans le cadre d'opérations d'expertise sollicitées en préalable à un recours indemnitaire au fond, il peut être envisagé par le demandeur de récupérer les sommes exposées en les mettant à la charge de la partie condamnée (CJA, art. R.621-13 al. 2 [11]), tel est moins le cas pour les opérations de référé préventif.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Suspendre ou ne pas suspendre, telle est la question pour le juge des référés
- Indemnisation en cas de travaux prévus supprimés : analyse du juge