

COUR DE CASSATION

Audience publique du **25 janvier 2017**

Cassation partielle

Mme BATUT, président

Arrêt n° 105 FS-P+B

Pourvoi n° F 15-10.852

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DE CASSATION, PREMIÈRE CHAMBRE CIVILE,
a rendu l'arrêt suivant :

Statuant sur le pourvoi formé par M. Louis Fortoul, domicilié La Ruchonne, 04510 Aiglun,

contre l'arrêt rendu le 9 octobre 2014 par la cour d'appel d'Aix-en-Provence (1^{re} chambre B), dans le litige l'opposant :

1^o/ à M. Francis Tujague, domicilié 780-784 chemin de Las Ayas, 06390 Contes,

2^o/ au procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, domicilié en son parquet général, 20 place de Verdun, 13616 Aix-en-Provence cedex 1,

défendeurs à la cassation ;

Le demandeur invoque, à l'appui de son pourvoi, le moyen unique de cassation annexé au présent arrêt ;

Vu la communication faite au procureur général ;

LA COUR, composée conformément à l'article R. 431-5 du code de l'organisation judiciaire, en l'audience publique du 13 décembre 2016, où étaient présents : Mme Batut, président, Mme Canas, conseiller référendaire rapporteur, Mme Kamara, conseiller doyen, M. Girardet, Mmes Wallon, Verdun, Ladant, Duval-Arnould, M. Truchot, Mme Teiller, M. Avel, conseillers, M. Vitse, Mmes Barel, Le Gall, Kloda, Azar, conseillers référendaires, M. Ingall-Montagnier, premier avocat général, Mme Randouin, greffier de chambre ;

Sur le rapport de Mme Canas, conseiller référendaire, les observations de la SCP Gatineau et Fattaccini, avocat de M. Fortoul, de la SCP Didier et Pinet, avocat de M. Tujague, l'avis de M. Ingall-Montagnier, premier avocat général, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Sur le moyen unique, pris en sa première branche :

Vu l'article 1382, devenu 1240 du code civil ;

Attendu, selon l'arrêt attaqué, que M. Fortoul, propriétaire d'un ensemble de parcelles situé sur le territoire de la commune de Contes, a souhaité y faire construire un lotissement ; que, reprochant à M. Tujague, maire de la commune, d'avoir volontairement et systématiquement fait obstruction à la réalisation de ce projet immobilier et d'avoir, ainsi, commis une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, il a saisi la juridiction judiciaire pour obtenir sa condamnation au paiement de dommages-intérêts ;

Attendu que, pour décider que M. Tujague n'avait commis aucune faute personnelle et, en conséquence, rejeter la demande de M. Fortoul, l'arrêt retient que, si le projet de lotissement mené par ce dernier s'est heurté à de multiples obstacles administratifs, tels que des certificats d'urbanisme négatifs et des arrêtés de refus de lotir, d'interruption de travaux et de refus de permis de construire, l'ensemble de ces décisions témoigne de l'appréciation portée par le conseil municipal et, plus particulièrement, par le maire sur le projet en cause, comme étant de nature à nuire à la tranquillité des habitants par un trafic automobile supplémentaire et à créer des difficultés de circulation ; qu'il en déduit que, bien que cette appréciation ait été critiquée par la juridiction administrative, il n'est pas établi que M. Tujague ait eu un quelconque intérêt personnel à la non-réalisation dudit projet immobilier ;

Qu'en se déterminant ainsi, sans rechercher, comme elle y était invitée, si, quel qu'en ait été le mobile, les agissements de M. Tujague ne revêtaient pas, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles

ils avaient été commis, une gravité telle qu'ils étaient détachables de l'exercice de ses fonctions de maire, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision ;

PAR CES MOTIFS et sans qu'il y ait lieu de statuer sur la seconde branche du moyen :

CASSE ET ANNULE, sauf en ce qu'il déclare irrecevable l'exception d'incompétence soulevée par M. Tujague, l'arrêt rendu le 9 octobre 2014, entre les parties, par la cour d'appel d'Aix-en-Provence ; remet, en conséquence, sur les autres points, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Lyon ;

Condamne M. Tujague aux dépens ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, rejette les demandes ;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite de l'arrêt partiellement cassé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, première chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du vingt-cinq janvier deux mille dix-sept.

MOYEN ANNEXE au présent arrêt

Moyen produit par la SCP Gatineau et Fattaccini, avocat aux Conseils, pour M. Fortoul

IL EST FAIT GRIEF à l'arrêt infirmatif attaqué d'AVOIR dit que Monsieur Francis Tujague n'avait commis de faute détachable de son service de maire de la commune de Contes et, en conséquence, d'AVOIR débouté Monsieur Louis Fortoul de ses demandes tendant à voir reconnaître la responsabilité personnelle de Monsieur Francis Tujague ;

AUX MOTIFS QUE « M. FORTOUL estime avoir été victime d'actes et de faits émanant de M. TUJAGUE en sa qualité de maire de la commune de Contes, de nature à constituer selon lui un ensemble constitutif d'une faute détachable du service entraînant sa responsabilité personnelle. Il convient de faire l'inventaire de ces actes et faits. Il s'agit d'abord de certificats d'urbanisme négatifs. M. FORTOUL est propriétaire d'un ensemble de parcelles à Contes quartier Roseire lieudit Crouzelier dont l'ensemble représente environ un hectare et demi. Il a le projet de rentabiliser cette propriété en créant un lotissement en vue de la vendre par lots. Il estime que son projet se heurte à un blocage du maire de Contes. M. FORTOUL a d'abord demandé à obtenir un certificat d'urbanisme de la commune reconnaissant le caractère constructible de ses terrains. La commune de Contes lui délivra les 13 novembre 1998, 3 février 1999, 27 avril 2000, 10 mai 2000 et 17 juillet 2000 des certificats d'urbanisme négatifs qu'il ne contesta pas. En l'absence de contestation de ces certificats, ils n'ont pas à être retenus. M. FORTOUL contesta par contre un sixième certificat d'urbanisme négatif du 6 février 2001. Ce certificat était motivé par le fait que le lot A, situé en zone IND était inconstructible à l'exception d'une extension limitée de la construction existante, que le lot B, situé en zones IND et UC était inconstructible, alors que la superficie du terrain en zone UC étant inférieure au minimum requis en l'absence de réseau public d'assainissement et de débouché de la voie d'accès ne répondant pas aux exigences de sécurité. Par ordonnance de référé le juge administratif enjoignit à la commune de revoir l'instruction du dossier et un nouveau certificat négatif était délivré le 4 octobre 2001. M. FORTOUL demanda au tribunal administratif de Nice l'annulation de ces deux certificats des 6 février 2001 et 4 octobre 2001. Par jugement du 13 mars 2003, le tribunal administratif de Nice a annulé ces deux certificats, enjoint à la commune de délivrer de nouveaux certificats après instruction et de réviser le plan d'occupation des sols relativement aux parcelles appartenant à M. FORTOUL. Le tribunal administratif a dit que le classement du lot A en zone rouge était erroné et que la question de l'accès pouvait être réétudiée. La contestation de ces certificats des 6 février 2001 et 4 octobre 2001 révélait des erreurs d'appréciation commises par la commune. Une procédure d'expropriation fut menée par la commune de Contes relativement

à l'assiette d'un chemin. Il n'est pas fait état d'une contestation de la déclaration d'utilité publique. Un litige est apparu sur le montant de l'indemnité d'expropriation. Ce litige a été tranché par le juge de l'expropriation. M. FORTOUL a ensuite sollicité une autorisation de lotir. Il s'est vu refuser celle autorisation par arrêté municipal du 12 mai 2006 au motif notamment de l'insuffisance de la voie de desserte. Cet arrêté fut annulé par jugement du tribunal administratif de Nice du 21 juin 2007 qui a considéré que la commune n'établissait pas la dangerosité de l'accès. Une seconde demande fut également refusée par arrêté du 14 septembre 2007 notamment au vu de ce que le nombre de constructions envisagées était augmenté, que le dossier était incomplet et que l'aménagement d'une voie d'accès n'était pas possible pour la commune. Cet arrêté fut annulé par le tribunal administratif de Nice qui a considéré que la commune ne pouvait pas reprocher au projet une insuffisance au niveau de sa desserte d'accès. A chaque fois une appréciation de fait de la situation des lieux et du projet de lotissement a été effectuée par le tribunal administratif, dans un sens différent de celui de la commune. En définitive M. FORTOUL a fini par obtenir le 21 avril 2008 une autorisation de lotir. Le 14 mai 2009, le maire de la commune de Contes a établi un procès verbal d'infraction aux dispositions de l'article R. 421-23 du code de l'urbanisme pour travaux de terrassement, affouillement, abattage d'arbres sans déclaration préalable. Le 2 juillet 2009 le maire de la commune de Contes a pri[s] un arrêté d'interruption de travaux au motif de ces travaux de terrassement sans déclaration préalable. M. FORTOUL a diligenté un recours pour excès de pouvoir contre cet arrêté. Par arrêté du 11 août 2010, le maire de Contes a rapporté cet arrêté du 2 juillet 2009. Le tribunal administratif a constaté qu'il n'y avait pas lieu à statuer sur la requête. Le 20 août 2009, le maire de Contes a refusé d'autoriser les travaux sur la voie communale du chemin des Pins pour procéder au raccordement de sa propriété au réseau d'eau public. Par ordonnance du 16 février 2010, le juge administratif des référés a suspendu l'exécution de cette décision et de réexaminer la demande de M. FORTOUL. M. FORTOUL a déposé une demande de permis de construire. Sa demande a été refusée par arrêté municipal du 10 janvier 2011 au motif du caractère dangereux du raccordement à la RD 15. La commune finira par revoir sa position. En définitive M. FORTOUL finira par obtenir un permis de construire, mais la perspective des travaux de son projet aura été considérablement retardée. De multiples obstacles administratifs ont été opposés au projet de lotissement de M. FORTOUL à Contes, des certificats d'urbanisme négatifs, des arrêtés de refus de lotir, des obstacles à la réalisation des travaux de lotissement, un refus de permis de construire. Il n'est par contre pas établi que les services municipaux de la commune de Contes auraient soutenu auprès des personnes les consultant une attitude de dénigrement systématique du projet de M. FORTOUL mais le simple rappel des multiples difficultés survenues suffit à faire prendre conscience à tout investisseur que ce projet a posé difficulté, même sans aucun commentaire à ce sujet. L'existence ou non d'une faute détachable du service : La mise en cause de

la responsabilité personnelle de M. Francis TUJAGUE, en tant que maire de la commune de Contes, suppose l'établissement d'une faute personnelle, détachable du service. Cette faute sera considérée comme détachable du service si le maire utilise ses fonctions à des fins d'ordre personnel ou privé, non pas dans l'intérêt de la commune mais à des fins personnelles ou privés. Cela suppose une attitude excessive, débordant manifestement de ses fonctions. Le maire devra avoir agi de manière inexcusable. L'ensemble des décisions contestées par M. FORTOUL dénote une vision par le conseil municipal de Contes et plus particulièrement par son maire sur projet de lotissement de M. FORTOUL comme de nature à nuire à la tranquillité des habitants par un trafic automobile supplémentaire et créer des difficultés de circulation. Cette appréciation a été régulièrement critiquée par la juridiction administrative en l'absence de fondement sérieux. Il n'est cependant absolument pas établi que M. Francis TUMGUE, maire de Contes, ait eu un quelconque intérêt personnel à la non réalisation du projet de M. FORTOUL. Les actes reprochés correspondent à une appréciation de la situation en tant que maire, au nom de la commune dans le souci des intérêts des citoyens de la commune, appréciation qui peut être contestée, mais sans qu'il soit apporté la preuve du moindre intérêt personnel en cause. La faute détachable du service de M. TUJAGUE n'est pas démontrée. Le jugement ne peut qu'être infirmé » ;

1. ALORS QUE constitue une faute personnelle détachable de la fonction d'un agent public le comportement qui révèle une méconnaissance absolue des règles de prudence et de bon sens inhérente à la fonction et qui, par sa répétition, présente un caractère de gravité inadmissible ; qu'il résulte de l'arrêt attaqué, d'une part, que de 2001 à 2011, le maire de Contes, M. Tujague, a opposé de multiples obstacles administratifs au projet de lotissement de M. Fortoul sur le territoire de la commune, qu'il s'agisse de certificats d'urbanisme négatifs, d'arrêtés de refus de lotir, d'obstacles à la réalisation des travaux de lotissement, d'un refus de raccordement du terrain au réseau d'eau public ou d'un refus de permis de construire, en sorte que la perspective de ces travaux a été considérablement retardée, d'autre part, que cette appréciation de M. Tujague a été systématiquement invalidée par la juridiction administrative en l'absence de fondement sérieux ; qu'en excluant toute faute personnelle de M. Tujague détachable de ses fonctions à raison de cette obstruction, au prétexte qu'il n'était pas prouvé que celui-ci ait eu un intérêt personnel à la non réalisation du projet de M. Fortoul, quand une telle faute pouvait également résulter d'actes de l'agent public qui, dénués de fondement sérieux, révélaient une méconnaissance absolue des règles de prudence et de bon sens inhérente à sa fonction et qui, par leur répétition, présentaient un caractère de gravité inadmissible, la cour d'appel a violé l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790, le décret du 16 fructidor an III et l'article 1382 du code civil ;

2. ALORS QUE constitue une faute personnelle détachable de la fonction d'un agent public le comportement qui révèle une méconnaissance absolue des règles de prudence et de bon sens inhérente à la fonction et qui, par sa répétition, présente un caractère de gravité inadmissible ; que l'arrêt attaqué a encore affirmé que l'ensemble des décisions contestées par M. Fortoul dénotait une vision du maire de Contes sur le projet de lotissement litigieux comme étant de nature à nuire à la tranquillité des habitants par un trafic automobile supplémentaire et créer des difficultés de circulation ; qu'il résulte cependant de l'arrêt que, pour s'opposer à ce projet, le maire de Contes avait invoqué, entre 2001 et 2011 et sans aucun fondement sérieux, des motifs tels que le caractère inconstructible du terrain d'assiette, la dangerosité de son accès, l'existence de travaux de terrassement sans déclaration préalable ou encore son refus d'autoriser des travaux sur la voirie communale pour procéder au raccordement de la propriété de M. Fortoul au réseau d'eau public, tous motifs étrangers à l'objectif véritablement poursuivi par le maire ; que, dès lors, en écartant toute faute personnelle de M. Tujague détachable de ses fonctions à raison de cette obstruction, bien qu'il résultait de ses propres constatations qu'il avait invoqué de manière fallacieuse et systématique des règles du droit de l'urbanisme pour faire obstacle au projet en cause, dénotant ainsi une méconnaissance absolue des règles de prudence et de bon sens inhérente à sa fonction, fautes qui, par leur répétition, présentaient un caractère de gravité inadmissible, la cour d'appel a violé l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790, le décret du 16 fructidor an III et l'article 1382 du code civil.