

L'indemnisation des commerçants en cas de travaux sur la voie publique

Notion de « préjudice économique »

Les travaux publics peuvent produire de multiples nuisances qui vont parasiter l'activité commerciale du fait de la dégradation de la voirie et engendrer des difficultés d'accès ou de visibilité constituant pour les commerçants une véritable menace pour la pérennité de leur entreprise.

La nuisance n'est pas nécessairement générée par des travaux de grande ampleur mais il peut s'agir simplement de la réfection d'une route bloquant la circulation pendant plusieurs semaines, du détournement d'un trajet de bus, du changement des canalisations souterraines, de la construction d'un immeuble ou encore de la réquisition d'un parking à proximité d'un commerce. Il s'agit notamment des restrictions et des modifications d'accès et des troubles de jouissance.

Il n'existe pas de dispositif légal ou réglementaire réglant la question de ces préjudices : ces désagréments sont assimilés à des « dommages de travaux publics » dont le traitement est exclusivement jurisprudentiel.

Ainsi, le juge précise que « le préjudice économique subi par un riverain à la suite de travaux d'aménagement ou d'entretien de la voie publique n'est susceptible d'ouvrir droit à indemnisation que si le préjudice présente un caractère anormal et spécial » (CAA Paris, 23 juin 2011, RATP, n° 09PA06378).

1. Caractère anormal

Le dommage doit excéder la part de gêne que les riverains de la voie publique sont tenus de supporter sans indemnité en contrepartie des aiances de voirie (trottoirs, stationnement...) dont ils bénéficient en temps normal. Les inconvénients mineurs imposés au nom de l'intérêt général n'ont pas à être réparés.

2. Caractère spécial

Le dommage ne doit concerner qu'un nombre limité de personnes placées dans une situation particulière : il ne doit atteindre que certains individus, à défaut de quoi il n'y a pas de rupture d'égalité devant les charges publiques.

3. Caractère actuel, certain et direct

Le dommage ne saurait être éventuel et doit être en lien direct et certain avec les travaux. La durée des travaux, leur organisation, les difficultés d'accès aux commerces, les gênes et nuisances sont de nature à caractériser ce lien de causalité.

Les travaux effectués sur la voie publique peuvent donner lieu à indemnisation des commerçants, soit par voie amiable soit par voie contentieuse

En revanche, le préjudice ne doit pas pouvoir être mis en relation avec une cause extérieure avant le début des travaux.

NB : *c'est essentiellement l'analyse comptable qui va permettre de démontrer l'effectivité du préjudice subi :*

perte de bénéfice, frais financiers. Les préjudices matériels sont également pris en compte (ex. : sur les équipements, les vitrines).

Il convient également que les dommages subis n'aient pas pu être prévus et anticipés par les commerçants : ceux-ci ne

peuvent réclamer la réparation d'un préjudice résultant d'une situation à laquelle ils se sont sciemment exposés (CE, 10 juillet 1996, *Meunier*, n° 143487).

De même, la mise en place d'un accès partiel ou temporaire atténue le préjudice.

Traitement amiable des préjudices économiques

Afin d'éviter toute contestation et tout recours contentieux, les maîtres d'ouvrage (communes, intercommunalités...) peuvent mettre en place une indemnisation amiable des commerçants justifiant d'un préjudice économique en raison des travaux publics (*JO AN*, 01.02.2011, question n° 90829, p. 935).

Cette indemnisation amiable est actée par la signature d'un protocole transactionnel entre le maître d'ouvrage et le commerçant.

Le principe du recours à la voie amiable est validé par délibération de l'organe délibérant et doit être approuvé avant la validation ou au plus tard avant le commencement des travaux.

Les deux parties ont des avantages à y recourir : centralisation de gestion des litiges et traitement plus souple pour les maîtres d'ouvrage, économie de longues et coûteuses procédures contentieuses et versement rapide de l'indemnisation pour les commerçants.

1. Création d'une

commission amiable

Dans la majorité des cas, une commission d'indemnisation amiable du préjudice économique (ou une commission de règlement amiable) est créée par le maître d'ouvrage, par délibération, afin de gérer ces indemnisations.

Cette commission a pour but d'instruire les dossiers de demande d'indemnisation afin de déterminer la réalité du préjudice et l'évaluation financière du préjudice.

Chaque commerçant impacté devra dès lors déposer un dossier de demande d'indemnisation justifiant de

son préjudice (pièces à fournir) à la commission.

La délibération actant le principe du recours à la voie amiable doit approuver :

- la mise en place d'une d'indemnisation amiable des commerçants par la voie de la transaction des réclamations tendant à la réparation des préjudices économiques ;

- la création d'une commission d'indemnisation amiable ou commission de règlement amiable ;

- sa composition : la collectivité a le choix quant à son nombre et à ses membres : représentants de la collectivité (élus et



personnels administratifs et techniques), des associations de commerçants, des membres extérieurs : membres de la chambre de commerce et d'industrie, direction départementale des finances publiques, un expert-comptable indépendant, une personnalité dite qualifiée émanant des juridictions administratives, etc., des membres qui peuvent avoir voix délibérative ou consultative ;

- le périmètre géographique impacté par les travaux, les commerçants concernés ou les activités commerciales concernées ou exclues, l'objet des travaux ainsi que leur durée ;

- le règlement intérieur (fonctionnement de la commission, présidence, modalités de dépôt, instruction des demandes, modalités d'indemnisation...).

La commission ne peut émettre qu'un avis consultatif sur les dossiers déposés : le choix final appartenant à l'organe délibérant ou à son maire ou président (si délégation).

NB : les crédits nécessaires doivent être inscrits au budget. Il est tout à fait possible de signer des conventions de participation financière avec des tiers (CCI, chambre des métiers...).

2. Signature d'un protocole transactionnel

Lorsque la commission aura émis un avis favorable et l'organe délibérant du maître d'ouvrage (ou son maire ou

président si délégation) aura acté l'indemnisation, un protocole transactionnel devra être signé entre le commerçant impacté et le maître d'ouvrage.

NB : l'organe délibérant devra approuver la transaction et habiliter le maire à « transiger ». Toutefois, le conseil municipal peut déléguer au maire la possibilité de transiger avec les tiers dans la limite de 1 000 € pour les communes de moins de 50 000 habitants et de 5 000 € pour les communes de 50 000 habitants et plus (art. L 2122-22, 16° du CGCT).

Un tel protocole transactionnel vaut transaction au sens de l'article 2044 du code civil et emporte renonciation du bénéficiaire de l'indemnisation à tout recours contentieux ultérieur concernant le montant proposé et les préjudices économiques.

Le recours à la transaction est précisé dans la circulaire n° PRMX1109903C du 6 avril

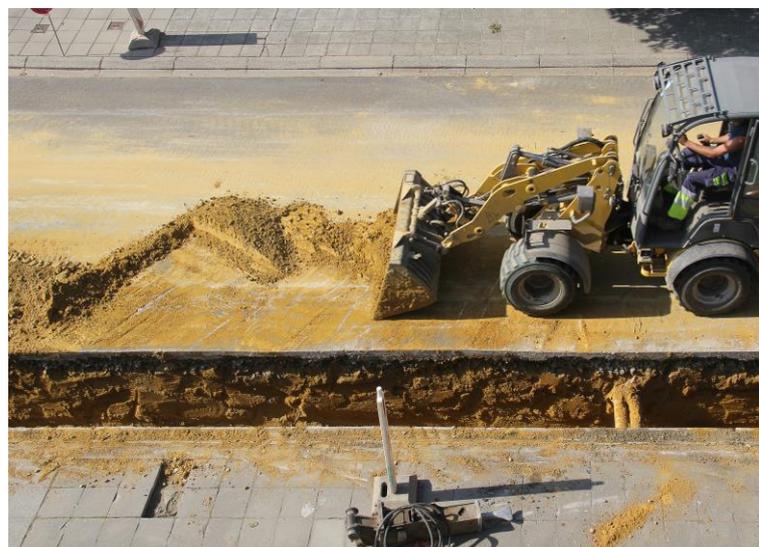
2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits.

Le protocole a pour objet de prévenir tout différend en ce qui concerne la réparation des préjudices économiques liés aux travaux réalisés par le maître d'ouvrage et de déterminer les conditions de régularisation et les modalités de règlement de l'indemnisation.

Les parties sont tenues à des concessions réciproques :

- pour le maître d'ouvrage : versement d'une indemnité transactionnelle pour réparation des préjudices ;

- pour le commerçant : acceptation de l'indemnisation proposée de manière définitive en réparation des préjudices économiques et renoncement à toutes actions et tous recours contentieux au titre de tous les différends portant sur les mêmes faits, la même période et ayant le même objet.



Traitement contentieux des préjudices économiques

A défaut de voie amiable, un commerçant peut utiliser la voie contentieuse pour obtenir réparation des préjudices économiques auprès du tribunal administratif territorialement compétent.

L'indemnisation des commerçants dans le cadre de la réalisation de travaux publics relève du régime de la responsabilité sans faute du maître d'ouvrage public.

Cette « responsabilité sans faute » (fondée sur la loi du 28 pluviôse an VIII : principe de la « rupture de l'égalité devant les charges publiques ») signifie que le demandeur (en

l'espèce un ou plusieurs commerçants) n'a pas à démontrer la faute du maître d'ouvrage pour solliciter le versement de dommages et intérêts.

Il devra néanmoins démontrer l'existence des préjudices économiques (caractère anormal, spécial et causalité) pour obtenir une indemnisation.

Les critères retenus par le juge sont plutôt restrictifs et il reste très attentif aux évaluations chiffrées (baisse de revenus suite aux travaux).

A titre d'exemple, le juge a pu

considérer qu'une perte de chiffre d'affaires de 10 % ne présentait pas un degré de gravité suffisant pour justifier une réparation (CE, 13 novembre 1987, *société d'économie mixte du métropolitain de l'agglomération lyonnaise*, n° 73920).

De plus, le juge tient également compte des bénéfices attendus (impacts positifs) de l'ouvrage réalisé pour tempérer la gêne subie et justifier l'octroi d'une moindre indemnité.

Il s'agit d'une appréciation au cas par cas.



Source : la vie communale et départementale, n° 1073, avril 2018