

Leçon n°9. La protection des biens publics.

Elle découle de différents régimes liés ou non à la qualification domaniale.

- Police de la conservation du domaine
- Régime des ouvrages publics qui englobent a minima l'ensemble des dépendances du domaine public artificiel

Dans le cadre de ce cours, on n'abordera pas la question des aisances de voirie qui garantissent un minimum de droits aux riverains de la voie publique

Chapitre 1. La police de la conservation du domaine/

La police de la conservation du domaine a pour objet de réprimer tant les atteintes à l'intégrité matérielle des dépendances domaniales que les troubles susceptibles d'être portés à leur affectation

Cette police se distingue donc de la police administrative générale: elle ne tend pas au maintien de l'ordre public. Alors que l'une est sanctionnée par des contraventions de police, l'autre la police du domaine public l'est par des contraventions de voirie.

○ Il en résulte qu'un même fait peut parfois être constitutif à la fois d'une infraction de police et d'une contravention de grande voirie : il pourra alors être à l'origine d'une double répression et d'un cumul de sanctions. (CE 13 juin 1964 Guégan, RDP 1965, p. 85 avec la note de M. Waline).

La distinction entre les deux polices n'en reste pas moins délicate : puisque les contraventions de voirie routière qui sont une catégorie de contraventions de police tendent comme les contraventions de grande voirie exclusivement à la protection du domaine public routier.

Section 1. Le contentieux des contraventions de grande voirie.

C'est un contentieux qui permet à l'administration de poursuivre devant le juge administratif ceux qui se sont rendus coupables d'une contravention de grande voirie

Les contraventions de grande voirie tendent à la répression des atteintes au domaine public autre que routier.

« La contravention de grande voirie, expliquait Edouard Laferrière, consiste dans un fait matériel, pouvant compromettre la conservation du domaine public ou nuire à l'usage auquel il est destiné ».

Cette définition générique est trompeuse

Car les infractions en cause doivent être prévues par les textes : faute de texte adéquat, les atteintes portées au domaine public sont insusceptibles de poursuites. En ce sens, le contentieux des poursuites ouvert devant le juge administratif se rapproche du contentieux pénal. Il s'en éloigne pourtant sur plusieurs points qui en font à la fois un contentieux autonome et une responsabilité originale

§1. L'autonomie du contentieux des poursuites ouvert devant le juge administratif

L'autonomie du contentieux des poursuites tient à ce que de nombreux principes du droit et de la procédure pénale sont tenus en échec devant le juge administratif.

En premier lieu, on observera que les textes instituant de telles infractions sont particulièrement nombreux : de l'ordonnance de la Marine d'août 1681 à l'article L. 69-1 du code des P. et T.

Sont ainsi réprimés :

- le déversement d'eaux usées sur une ligne de chemin de fer;
- la dégradation d'un passage à niveaux ou d'une piste d'aérodrome;

- le déversement de résidus industriels dans le lit d'une rivière;
- la construction d'une digue sur un cours d'eau;
- la circulation en voiture sur un chemin de halage (destiné au remorquage des péniches ou bateaux le long d'une rivière).
- Plus généralement l'occupation non autorisée d'une dépendance du domaine public.
- la pollution des eaux d'un port;
- l'abandon d'un véhicule dans les eaux d'un port;
- l'extraction de sable non autorisée.
- Enfin, l'édification d'une clôture faisant obstacle à la circulation sur le rivage ou même encore l'apposition d'un panneau de passage interdit.
 - Traditionnellement, l'endommagement des installations téléphoniques constituait une contravention de grande voirie.
 - Mais il n'en est plus ainsi depuis la loi du 26 juillet 1996 qui transfère la propriété de ces installations à la nouvelle société France Télécom.
 - L'atteinte aux installations téléphoniques fait désormais d'une répression exercée par la justice pénale sur la base d'incriminations spécifiques.

Surtout, et à la différence du juge pénal, le juge administratif n'hésite pas à solliciter le sens des textes pour établir l'existence d'une contravention de grande voirie.

- C'est le cas de l'ordonnance sur la marine de Colbert
 - Alors que ce texte vise les obstacles à la navigation maritime (« Voulons que les rades soient libres à tous vaisseaux de nos sujets et alliés, dans l'étendue de notre domination. Faisons défenses à toutes personnes, de quelque qualité et condition qu'elles puissent être, de leur apporter aucun trouble ou empêchement »)
 - Il trouve à s'appliquer dans toute une série d'hypothèses qui n'ont rien à voir avec la navigation et qui visent à la protection de la baignade
 - Par exemple, TA Nice, 11 avril 1995 Préfet du Var, DA juin 1997, n°202). En l'espèce, le TA s'appuie sur les dispositions de l'ordonnance de la Marine de 1681 pour s'opposer à l'implantation d'un ponton dans une rade foraine (parties de mer médiocrement abritées à la différence des rades proprement dites qui constituent le prolongement naturel d'un port).
 - le TA sanctionne le trouble de jouissance apporté aux baigneurs qui ne peuvent plus accéder librement à la plage : la baignade est notamment compromise par la multiplication de ces mouillages sauvages.
 - Dans le même sens (de la protection du baigneur) : Conseil d'Etat 22 juin 1987 Secr. D'Etat chargé de la Mer c/ M. Rognan : à propos de l'extraction de sable et CAA Paris 23 juil. 1991 Mme Fouque : dépôt d'objets sur le rivage.

En second lieu, si la répression des infractions est confiée au Juge administratif, gardien du domaine public, elle trouve son origine dans une décision de l'administration.

A l'origine des poursuites, se trouve en effet le procès verbal d'infraction délivré soit par un agent de police judiciaire soit par un des nombreux agents administratifs habilités. Au vu de ce procès verbal, il appartient ensuite au préfet de saisir le juge administratif.

Par dérogation aux règles de la procédure pénale, le préfet n'a pas le pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites : il est tenu de saisir le juge dès qu'il a connaissance de l'infraction.

- S'agissant des contraventions de grande voirie, il a été jugé de longue date que le principe d'opportunité des poursuites ne s'appliquait pas, et que l'autorité de poursuite - en l'occurrence le préfet - était, sous réserve de motifs tirés de l'intérêt général, tenu de poursuivre une telle contravention devant le tribunal administratif (*CE, sect., 23 févr. 1979, n° 04467, Assoc. Les amis des chemins de ronde* :
- Un refus opposé par le préfet peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir intenté devant le juge administratif par des tiers intéressés et il sera le plus souvent tenu pour illégal.

Toutefois, la jurisprudence administrative admet qu'il existe des refus justifiés :

- par des **considérations d'ordre public** (CE 1977 Victor Delforge à propos de l'occupation d'un port fluvial par des grévistes);
- mais aussi par des **considérations d'ordre économique et social** (CE 1981 Comité de défense des sites de la Forêt Fouesnant, Rec., p. 746, note JCP 1981, 19698 : à propos de l'installation sans autorisation d'une conserverie sur le domaine public maritime depuis 20 ans; la sauvegarde des emplois prime ici sur la préservation du domaine public)

§2 L'originalité du régime de responsabilité encouru devant le juge administratif.

La répression des contraventions de grande voiries met en oeuvre un régime original de responsabilité:

A) UNE RESPONSABILITE MIXTE

C'est d'abord une responsabilité mixte à la fois pénale et civile :

Le contrevenant est **condamné en tout état de cause à l'amende** prévue par les textes qu'il a enfreint. La confusion des peines est d'ailleurs exclue : il y aura autant d'amendes que d'infractions. L'action répressive devant le juge administratif se prescrit par un an.

- Article L2132-26 CGPPP : à défaut de précision textuelle le montant le plus élevé de l'amende est fixé à 1500 €

CE 25 octobre 2017 n°392578, Affaire du Chalutier « saint jean, priez pour nous- conclusions Romain Victoir, Lettre juridique Lexbase 7 déc. 2017

- Le juge a la possibilité de moduler le montant de l'amende en fonction de la gravité des faits reprochés
 - A propos d'un capitaine de chalutier poursuivi pour avoir accoster sans autorisation dans le port de Boulogne et ayant refusé d'obtempérer à l'ordre du capitaine de libérer le poste en vue de permettre à un autre chalutier de débarquer sa pêche.

Mais le contrevenant peut être **condamné à réparer** les dégâts qu'il a occasionnés :

- soit par l'allocation de D.-I. limitée à la remise en état du bien et non à couvrir les dépenses indirectes (par ex : liés à la mise en place d'une déviation);
- soit par l'injonction (le cas échéant sous astreinte) qui lui est faite de remettre en état de lui-même le domaine public;
 - Le CE a précisé dans un arrêt du 25 septembre 2013 (affaire du restaurant la voile rouge installé sur la plage de Pampelone sans titre valable) que le juge administratif apprécie par lui-même – sans donc être lié par la demande de l'administration de l'opportunité d'adresser aux contrevenants une injonction assortie le cas échéant d'une astreinte/
 - C'est au juge de fixer le montant de l'astreinte ainsi que son point de départ.

- En l'espèce, le CE estime que le TA, saisi de conclusions de l'administration tendant à ce que la condamnation à libérer le domaine public maritime soit assortie d'une astreinte en cas d'inexécution du jugement dans un délai de trois mois, n'a pas excédé son office en modifiant le délai demandé par l'administration et en le fixant à un mois. soit par l'autorisation donnée à l'administration elle-même de procéder à la remise en l'état aux frais et aux périls du contrevenant.

Dans le cadre du contentieux des contraventions de grande voirie, le Président du Tribunal peut être également saisi en urgence par la voie du référé afin qu'il ordonne l'interruption immédiate des travaux ou l'expulsion des occupants.

- Cependant, en cas de péril imminent, l'administration peut d'elle-même prendre les mesures qu'impose la protection du domaine public.

B) UNE RESPONSABILITE OBJECTIVE :

1) La matérialité des faits suffit à constituer l'infraction.

En ce sens, l'intention coupable, la faute du contrevenant ne sont pas requises.

Ainsi peut être condamnée :

- une commune propriétaire de l'égout par l'intermédiaire duquel des résidus industriels ont été déversés dans une rivière alors même que les résidus provenaient d'une usine privée. Conseil d'Etat 1961 Ville de Charleville.
- Le propriétaire du terrain sur lequel s'est déclaré un incendie ayant endommagé des installations téléphoniques même si l'incendie a été provoqué par une autre personne. Conseil d'Etat 1968 Ministre des PTT contre Daude.

Cette jurisprudence n'implique pas que les poursuites n'auraient pas pu être engagées contre les auteurs directs du dommage, elle signifie seulement que l'administration peut choisir de poursuivre le propriétaire pris en quelque sorte en sa qualité de gardien de la chose.

- En ce sens, H. de Gaudemar, La notion de garde dans le régime des poursuites des contraventions de grande voirie, CAA Marseille 29 septembre 2017 16MA01188, JCP A 2017 n°43

Les personnes susceptibles d'être poursuivies sont en effet

- ✚ soit celle sous l'autorité de laquelle se trouvait au moment du dommage l'objet cause de la contravention
- ✚ soit celle pour le compte de laquelle la contravention a été commise.

- En application de cette jurisprudence le Conseil d'Etat 27 février 1998 Ministre de l'Équipement c/ Soc. Sogéba a relaxé l'entreprise Sogéba qui, à la suite de travaux publics, avait, à la demande du propriétaire, déversé des remblais sur le terrain d'un particulier riverain de la voie ferrée. Or quelques semaines après, à la suite de fortes pluies, les remblais avaient formé une coulée de boue qui avait envahi la voie ferrée.
 - En l'espèce, le Conseil d'Etat précise que seul le propriétaire aurait pu être poursuivi, dans la mesure où les remblais n'étaient pas sous la garde de la Société Sogéba et que les travaux en cours étaient terminés. Le propriétaire du terrain cumulait donc les deux conditions. (LPA 1998, conclusions Arrighi de Casanov).

2) Les causes d'exonération de responsabilité sont par suite entendues de manière très restrictives : ni la faute de l'administration qui délivre par exemple un permis de construire sur le domaine public ni le fait du tiers en cas de vol par exemple ne constituent une cause exonératoire.

- Seuls les faits assimilables à la force majeure (largement entendue d'ailleurs) peuvent allégués comme moyens de défense : vol du véhicule alors que le propriétaire avait pris toutes les précautions; tempête sans précédent ayant entraîné la

chute d'arbres sur le domaine public; ou encore indications erronées fournies par l'administration (quant à la hauteur d'un pont; ou à la profondeur d'enfouissement des canalisations).

§3. La confrontation du contentieux des contraventions de grande voirie à la question des droits fondamentaux

Les pouvoirs reconnus à l'autorité domaniale ou au juge administratif soulève la question de leur conformité à la Constitution.

Deux exemples :

L'arrêt CE, 7 mars 2012, Tomaselli.

L'arrêt confronte les mesures répressives destinées à faire cesser les occupations illégales du domaine public maritime aux droits proclamés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

- Les mesures qui peuvent être prescrites sont la démolition de l'ouvrage, la confiscation des matériaux entreposés y compris par les tiers et des peines d'amende (CGPPP, art. L. 2132-3).

Le requérant invoquait plusieurs moyens :

1. La méconnaissance du droit à un recours effectif et au respect du principe du contradictoire
 - Le CE répond par la négative car la remise en état du domaine dépend de l'accomplissement de la procédure de contravention de grande voirie donc d'une procédure juridictionnelle préalable qui garantit au contrevenant, le droit à un recours effectif.
 - En outre, les intéressés sont informés de leurs obligations, comme des pouvoirs d'exécution dont dispose l'administration.
2. Le même texte méconnaît-il le droit de propriété quand il prévoit le mobilier installé à l'intérieur de l'ouvrage peut-être et déposé dans un garde-meuble par l'autorité administrative pour permettre la démolition des installations y compris quand ils sont la propriété d'un tiers ?
 - Non répond à nouveau le Conseil d'Etat car la loi qui permet la confiscation des matériaux, n'a pas pour objet d'autoriser la saisie d'objets, ni d'interdire à leur propriétaire d'en obtenir la restitution.
3. Enfin, le requérant invoquait(la méconnaissance du principe de personnalité des peines dès lors qu'une personne étrangère à l'infraction voyant ses biens détruits ou confisqués ?
 - Là encore, réponse négative car ce principe ne concerne que la matière répressive et non l'action domaniale, qui n'a pas un caractère répressif.

La seconde affaire est la décision du Conseil constitutionnel QOC 2013-341 27 septembre 2013

Le CC a eu à connaître de l'article L. 2125-8 du code général de la propriété des personnes publiques qui prévoit qu'indépendamment du contentieux des contraventions de grande voirie, l'occupant irrégulier du domaine public fluvial peut être amené à payer une redevance majorée de 100 %

« Sans préjudice de la répression au titre des contraventions de grande voirie, le stationnement sans autorisation d'un bateau, navire, engin flottant ou établissement flottant sur le domaine public fluvial donne lieu au paiement d'une indemnité d'occupation égale à la redevance, majorée de 100 %, qui aurait été due pour un stationnement régulier à l'emplacement considéré ou à un emplacement similaire, sans application d'éventuels abattements » ;

La QPC soulevait deux questions :

- La violation du principe de nécessité des peines :

Le CC relève que :

- « en instituant cette majoration, le législateur a entendu dissuader toute personne d'occuper sans autorisation le domaine public fluvial et réprimer les éventuels manquements à cette interdiction ; que, par suite, **une telle majoration constitue une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789** ;
- que cette majoration proportionnelle, égale au montant de la redevance due n'a pas en elle-même, un caractère manifestement disproportionné ;
- que le principe du cumul de sanctions (majoration et contraventions de grande voirie) n'est pas en lui-même, contraire au principe de proportionnalité des peines

Toutefois, le CC émet une réserve d'interprétation à l'adresse des autorités administratives et juridictionnelles : rappelant que lorsque deux sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ;

- La violation des droits de la défense :

Le CC observe que la décision prononçant la majoration de 100 % peut être contestée devant la juridiction administrative ; qu'à ce titre, la juridiction saisie d'une demande à cette fin peut suspendre l'exécution du titre exécutoire pris sur le fondement des dispositions contestées ou en prononcer l'annulation

§.2. Les contraventions de voirie routière.

Elles sont déterminées par **l'article R. 116-2 du code de la voirie routière**. Les infractions en cause résulte d'une atteinte portée à l'intégrité ou à l'affectation des voies publiques.

PAR EXEMPLE :

- Dégradation du parapet d'un pont par un véhicule;
- plantations d'arbres sur une voie communale,
- détérioration d'un lampadaire, d'un feux tricolores, d'un panneau de direction.
- En sont cependant exclues : les atteintes aux installations de télécommunication implantées sur la voie publique; faute que ces ouvrages constituent des accessoires de la voirie routière.

La compétence du JJ est largement interprétée (Tribunal des conflits n° 3999 du 13 avril 2015 SNC Worex)

- La question soumise au Tribunal des conflits portait sur l'ordre de juridiction compétent pour connaître du bien-fondé du titre exécutoire émis par Commune contre une société de droit privé afin d'obtenir le remboursement de travaux de **dépollution sur une place ouverte à la circulation des piétons**, rendus nécessaires par le déversement accidentel de carburant par la société.
 - Après avoir relevé que la pollution en cause était constitutive d'une contravention de voirie routière en vertu de l'article R. 116-2 du code de la voirie routière, le Tribunal en déduit que l'action introduite par la société demanderesse pour contester le titre exécutoire relevait de la JJ

Les contraventions de voirie routière sont assimilées aux contraventions de police : **la répression des infractions est confiée au Tribunal de police** et non au juge administratif.

- Le décret-loi du 28 décembre 1926, qui a attribué compétence à la juridiction judiciaire, l'a fait essentiellement pour confier à cette dernière le contentieux de dommages dont la majorité est causée par des véhicules, ce qui est de toute façon le cas depuis la loi du 31 décembre 1957, et non pas dans le but de soumettre les contraventions de voirie routière, sur le fond, à un régime différent de celui des contraventions de grande voirie.

La procédure devant le juge pénal présente ainsi un certain de particularités :

- * Les poursuites peuvent être engagées par l'administration de l'Équipement qui peut remplir les fonctions de ministère public au cours du procès.
- * Le tribunal outre des amendes peut condamner le contrevenant à réparer (D-I., prescrire la démolition de l'ouvrage, ordonner l'arrêt des travaux).
- * Si l'action pénale se prescrit par un an comme pour toutes les contraventions, l'action en réparation elle est imprescriptible.

Le juge administratif peut connaître de manière indirecte de ce contentieux

- D'abord, en raison de l'obligation de l'autorité administrative de poursuivre ces atteintes à l'intégrité ou à l'affectation du domaine public (*CE, 21 nov. 2011, n° 311941, Cne de Plonéour-Lanvern*,
 - Le juge administratif peut être saisi d'un recours contre la décision d'un maire d'engager des poursuites devant la juridiction judiciaire pour la répression d'un fait constitutif d'une contravention de voirie routière à savoir en l'espèce l'occupation par des riverains d'un remblai et d'un fossé adjacents à la voie publique.
 - Le régime des contraventions de voirie routière est sur ce point sur celui des contraventions de grande voirie
 - Eu égard ensuite à la réalisation de travaux sur la voie publique.
 - Dans un arrêt du 17 décembre 2012, le Tribunal des conflits a indiqué que, la compétence du juge judiciaire ne s'applique pas à la l'action dirigée contre une commune et tendant à mettre en cause l'exercice, par le maire, de ses pouvoirs en matière de police de la conservation du domaine public routier et notamment à obtenir de la Commune la réalisation de travaux qui ont le caractère de travaux publics ».
 - à propos de l'action d'un particulier tenant à obtenir la destruction par la commune d'une clôture et d'un portail construits par des tiers sur la voie publique Tribunal des conflits 17 décembre 2012 Escallier c/ Cne de Revest-les-Eaux.

Chapitre 2 La protection attachée à la qualification de travail et d'ouvrage public

En droit administratif, la notion de travail public reçoit une double signification

- Voir René Capitant, « La double notion de travail public », RDP 1929, p. 507.
 - « le mot [travail] est pris, en effet, suivant les circonstances, dans un sens actif ou dans un sens passif ;
 - il désigne soit une activité soit ou une chose [...]

- au sens actif, c'est l'action qui consiste à faire des travaux
- au sens passif c'est l'ouvrage fini : la voie ferrée ; le viaduc ou l'église. Par travail public, on entend « à la fois ouvrage public »

La notion de travail public intéresse ainsi les biens domaniaux dans la mesure où elle désigne

- Les opérations de travaux réalisés par l'administration en vue de l'aménagement d'un bien ou de sa construction.
- L'ouvrage, c'est-à-dire le bien immobilier, qui est le résultat de ses travaux.

On observera que les deux aspects de la notion ne se recoupent pas totalement.

- Les travaux publics ne débouchent pas toujours sur un ouvrage public : par exemple des travaux de démolition
- Et un ouvrage public ne suppose pas toujours des travaux publics : ainsi en cas d'acquisition d'un bien privé par l'administration

Ouvrages et travaux publics sont soumis à un régime juridique spécial qui trouve son origine dans la loi du 28 pluviôse an VIII laquelle reprenait à son compte des règles fixées sous l'Ancien régime pour la construction de grands ouvrages : c'est le régime des travaux publics

- La loi du 28 pluviôse an VIII a été abrogée en 2006 à l'occasion de l'adoption du CGPPP.

Section 1 L'étendue de la protection due aux ouvrages et travaux publics.

Elle résulte de la dualité de la notion laquelle laisse subsister des difficultés de qualification à l'égard de certains biens (§2).

§.1 La dualité de la notion de travail / ouvrage public

Il s'agit de deux notions distinctes qui ne se recoupent pas exactement

A. LES TRAVAUX PUBLICS.

La jurisprudence retient deux critères alternatifs.

Ont le caractère de travaux publics les travaux immobiliers répondant à une fin d'intérêt général et qui comportent l'intervention d'une personne publique,

- soit en tant que collectivité réalisant les travaux dans le cadre d'une mission de service public
- soit comme bénéficiaire de ceux-ci.

La seconde hypothèse correspond au cas de figure le plus fréquent : celui de travaux réalisés ou qui auraient dû être réalisés pour le compte d'une personne publique sur un bien lui appartenant.

- Elle est illustré par l'arrêt de 1921 (Commune de Monségur)
 - / à propos du statut du bénéficiaire d'une église dont l'administration est tenue responsable de la chute sur des enfants dès lors que la commune propriétaire (aux termes de la loi de 1905) aurait dû procéder à l'entretien de l'ouvrage

En ce sens, TC 8 novembre 2021, Soc Camping du Roc

- La société exploite un camping en contrebas d'une falaise dépendant du domaine privé de la commune .
 - Elle a demandé sans succès au juge judiciaire puis au juge administratif d'ordonner l'exécution de travaux de sécurisation (conflit négatif).
 - Le TC juge les travaux demandés sont destinés à assurer la sécurité des exploitants du camping dans l'intérêt exclusif de la société qui l'exploite, qu'à ce titre les travaux dont la réalisation est demandée à la commune n'ont pas le caractère de travaux publics.
 - Dès lors, le litige né de l'absence de réalisation de ces travaux, qui se rapporte à la gestion du domaine privé de la commune, relève de la compétence de la juridiction judiciaire.

L'autre cas de figure correspond à l'arrêt Effimieff de 1955 qui privilégie la notion de service public sur celle de propriété publique pour juger que des travaux entrepris par l'administration pour le compte d'une personne privée sont des travaux publics dès lors qu'ils se rapportent à l'exécution d'une mission de service public.

- L'arrêt Effimieff du 28 mars 1955 a été rendu à propos des travaux de reconstruction effectués par des Etablissements publics créés à cet effet (les associations syndicales de reconstruction) sur des immeubles privés détruits à la suite des bombardements pendant la seconde guerre mondiale.
 - Rare, la jurisprudence Effimieff n'est pas totalement exceptionnelle. A ce titre, constituent des travaux publics :
 - Les travaux de reboisement effectués par l'Etat sur des propriétés privées -en vertu de contrats conclus avec les propriétaires et à leurs frais- dans la mesure où ces travaux participent de la mission du service public du reboisement institué par la loi du 30 décembre 1946. CE, sect., 20 avril 1956 consorts Grimouard.
 - ou encore :
 - les travaux effectués d'office par la commune et aux frais des propriétaires sur les immeubles privés menaçant ruine dans le cadre de la mise en œuvre par le maire de ses pouvoirs de police administrative.
 - -de même que le seraient les travaux exécutés d'office par l'Etat sur les immeubles classés monuments historiques
 - ou encore des travaux effectués par une commune sur une propriété privée pour permettre l'accès à un chantier de réfection d'une digue (CE 6 mai 2012 Verrier)

B. L'OUVRAGE PUBLIC

La qualification d'ouvrage public repose sur deux conditions

- Un caractère immobilier
- Un usage qui répond aux besoins du public, à ceux d'un service public ou encore à un but d'intérêt général

1) Un caractère immobilier

La qualification d'ouvrages publics n'est accordé qu'aux biens immobiliers

- immobiliers soit par nature :
 - Ainsi des barrages ou les centrales électriques, les bâtiments publics, les autoroutes mais aussi d'une plage aménagée pour la baignade, un toboggan installé dans un jardin public, où même une simple rigole établie pour l'évacuation des eaux pluviales.

- soit immeubles par destination
 - parce qu'incorporés à des biens immobiliers (escaliers roulants, ascenseurs) et reliés à eux par un rapport d'utilité

Cette exigence fait que les dépendances du domaine public naturel en sont exclues dès lors qu'elles n'ont l'objet d'aucun aménagement (une plage sauvage, un ruisseau recueillant des eaux usées des riverains).

Par ailleurs un bien meuble n'est jamais un ouvrage public.

- Ainsi la construction d'un sous-marin nucléaire ne constituent pas des travaux publics à la différence de l'entretien de la voirie.
- Cependant, un meuble, immeuble par destination (tel un lustre installé à perpétuelle demeure dans un bâtiment public) est un ouvrage public

Le caractère immobilier de certaines installations peut donner lieu à hésitation

- Sont considérés comme des ouvrages publics les balises flottantes ou les cibles flottantes utilisées par l'armée de l'air pour des exercices de tir dès lors qu'elles sont fixées au sol sous-marin.
 - Faute de pareilles fixations au sol , des biens mobiliers tels que des tribunes ou des gradins démontables, des plongeoirs flottants sans amarres, ou une installation servant au saut en hauteur.
 - Néanmoins, la jurisprudence a jugé qu'une cage de buts de football ainsi que des panneaux de chantier posés sur la voie publique constituaient des ouvrages publics compte tenu du lien indissociable qui les unit avec la dépendance domaniale : l'un ne pouvant se concevoir sans l'autre.

2) Une affectation à l'utilité publique

S'il est la propriété de l'administration, il suffit que l'ouvrage soit affecté à un but d'intérêt général pour répondre à la définition de l'ouvrage public

- Cette hypothèse qui est la plus courante correspond à la jurisprudence Commune de Monségur (CE 10 juin 1921)
- Cette jurisprudence illustre le fait que ouvrages incorporés dans le patrimoine immobilier de l'administration n'ont pas à se rapporter à l'exécution d'une mission de service public
 - C'était le cas dans l'affaire Commune de Monségur.
 - En effet, depuis la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat , les édifices du culte sont affectés non à un service public mais à l'exercice d'une activité certes privée mais du moins collective et donc d'intérêt général au sens des disposition de la loi de 1905 qui en transfère pour cette raison la propriété notamment aux communes et à l'Etat (pour les cathédrales)

La notion d'ouvrage public emprunte ainsi au domaine public l'idée d'affectation à l'utilité publique

- L'affectation pourra consister dans une affectation à l'usage direct du public (Cne de Monségur), dans une affectation aux besoins d'un service public ou plus largement- c'est une différence notable= à une mission d'intérêt général.

- A ce titre, les ouvrages constituant "le mur de l'Atlantique" et construit par l'armée allemande ne constituent pas des ouvrages publics. CE 1 oct. 1971 Soc. foncière du Cap Ferret, Rec., p. 576, RDP 1972, p. 687, note Waline).

Cependant on ne retrouve pas l'exigence d'aménagement indispensable nécessaire à la qualification domaniale

- Ainsi les immeubles de bureau des personnes publiques qui sont dans le domaine privé par détermination de la loi constituent des ouvrages publics
- De même que les immeubles construits par les offices publics d'HLM (Section, 10 mars 1978, Office public d'HLM de Nancy, p. 121)

En outre, le statut d'un ouvrage n'est pas lié au a fond sur lequel il est édifié.

- Un ouvrage public peut ainsi être implanté sur le domaine privé d'une personne publique
 - Les chemins ruraux constituent ainsi des ouvrages publics inclus dans le domaine privé communal
- A l'inverse un ouvrage construit sur le domaine public peut revêtir le caractère d'ouvrage privé
 - Il ne suffit pas que l'ouvrage soit construit sur le domaine public pour relever du régime des ouvrages publics, il faut ENCORE pouvoir démontrer l'affectation de l'immeuble à l'utilité publique
 - CE 27 mars 2015 Société Titaua limited compagny : à propos de l'incendie d'un hangar du Port autonome de Marseille qui avait fait l'objet d'une AOT au profit d'une société en vue de la construction d'un catamaran.
 - Le CE relève 1/ que le local n'est pas un ouvrage public puisqu'il était le lieu de réalisation d'une activité exclusivement privée et 2/ que l'entreprise ne peut prétendre à être indemnisé sur la base de la responsabilité des travaux publics ;

§ 2. EXEMPLES D'EQUIPEMENT DONT LA QUALIFICATION FAIT DIFFICULTE

Ces éléments de définition posent le problème du statut des pistes de ski et des ouvrages affectés à un service public dont la gestion a été privatisée.

A. LE CAS DES PISTES DE SKI

La qualification d'ouvrage public est recherchée par les victimes d'accidents de skis qui cherchent à faire jouer la responsabilité pour dommages de travaux public qui fait peser une présomption de faute sur l'administration.

La jurisprudence s'est traditionnellement refusée à les qualifier comme telles

- En expliquant que les pentes sont laissés dans leur état naturel (CE, sect., 12 déc. 1986, Reborra, Rec., p. 281, AJDA 1987, p. 354, conclusions J-C Bonichot)

Cette motivation a provoqué l'étonnement d'une partie de la doctrine dès lors que les pistes de ski supposent un aménagement et qu'elles se rattachent à une mission de service public

- La jurisprudence a répondu à cette objection en jugeant que les pistes de ski peuvent comporter des éléments construits notamment en vue de la protection des usagers ou pour assurer la continuité de la descente qui eux peuvent avoir la qualité d'ouvrages publics.

La doctrine s'est par la suite interrogée sur le maintien de la jurisprudence Reborra.

Et ce dès lors que le juge administratif n'a pas hésité à qualifier les pistes de ski comme dépendance du domaine public (CE 28 avril 2014 Commune de Val d'Isère)

- L'aménagement indispensable étant constitué en l'espèce par la délivrance à la commune gestionnaire du domaine skiable d'une autorisation d'aménagement prescrite par le code de l'Urbanisme pour la création de la piste de ski.

La critique doctrinale repose sur la démonstration suivante :

- si la piste répond au critère exigeant de l'aménagement indispensable, elle ne peut que répondre au critère plus souple de travaux réalisés dans un but d'utilité publique.

Mais la jurisprudence n'est jamais venue confirmer cette évolution faute de l'existence de nouveaux contentieux devant le juge administratif.

- En effet, depuis 2009, la qualification d'ouvrage public n'est plus de nature à engager la responsabilité des communes ou intercommunalités sur le fondement de la responsabilité du fait des travaux publics.
- Le CE a jugé que la gestion des pistes de ski constituait un SPIC et qu'en conséquence les accidents de ski subis par les usagers de la piste relevait du juge judiciaire (CE 19 février 2009, n° 293020, Beaufils et autres.

B LES OUVRAGES DES SOCIETE DE DROIT PRIVE CHARGEE PAR LA LOI D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC

Le statut des ouvrages affectés au service public a également suscité des interrogations en raison de la transformation des Etablissements publics nationaux en société commerciale

- Le CE dans un avis contentieux (11 juillet 2001 M. Adèle) a considéré que de par l'économie générale des dispositions de la loi du 26 juillet 1996 qui transforme France Télécom en SA les ouvrages immobiliers affectés aux activités de France Télécom, personne morale de droit privé, ne sont pas des ouvrages public.

Une partie de la doctrine a voulu y voir la consécration d'un critère organique en fonction duquel la propriété privée du bien excluait la qualification d'ouvrage public

- Le législateur a accredité indirectement cette thèse :
- La loi du 20 avril 2005 a précisé que les ouvrages appartenant à la société ADP et affectés au service public aéroportuaire sont des ouvrages publics.
- Ce qui suggère que l'intervention de la loi est nécessaire pour qualifier d'ouvrages publics des biens privés

Mais quelle solution admettre dans le silence de la loi ? Tel est le cas des ouvrages d'EDF

- Le CE est venu préciser dans un avis contentieux du 29 avril 2010 Béliaud que les biens immeubles résultant d'un aménagement qui sont directement affectés à un service public y compris s'ils appartiennent à une personne privée chargée de l'exécution de ce service public constituent un ouvrage public.

- Dans le même sens, TC 2010 Société ERDF c/ M et Mme Michel à propos d'un transformateur électrique.

La jurisprudence du CE permet ainsi de lever les doutes entretenus depuis 2001 : la personnalité publique du propriétaire n'est pas une condition de la qualification d'ouvrage public.

- C'est une sorte de transposition de la jurisprudence Effimieff aux ouvrages publics

Cependant, le critère organique n'est pas totalement indifférent, dans la mesure où le Conseil d'Etat est plus exigeant sur le critère de l'affectation en présence d'une personne privée.

Le juge exige une affectation directe à un service public (M. Guyomar, concl. sur T. confl. 12 avr. 2010, *Electricité réseau distribution de France c/ Michel*, préc.).

- A travers cette exigence, le juge administratif cherche à réduire les hypothèses dans lesquelles une personne privée peut être propriétaire d'un ouvrage public.
 - En effet, le régime de l'ouvrage publiques est onéreux pour le propriétaire (à travers de la responsabilité pour dommages de travaux publics)
 - Ce qui risque de le pénaliser dès lors que l'opérateur privé est placé dans un environnement concurrentiel
- De son côté, le TC 5 mars 2012 dans l'arrêt *Société Generali* a confirmé l'Avis CE 2001 Adélé à propos des ouvrages de France Télécoms
 - Un camion de transport de véhicules avait accroché une ligne téléphonique traversant la route et appartenant à la société France Télécom, ce dont il est résulté des dommages aux véhicules transportés ; qu'estimant que la ligne n'était pas à hauteur réglementaire, la société de transport et ses assureurs ont assigné France Télécom. Le TC a conclu à la compétence judiciaire
 - La motivation retenue par le TC est intéressante
 - Elle ne fait aucune référence aux missions que la loi attribue à France Télécoms dont le rattachement à la théorie du service public est devenu en effet plus problématique parce qu'indirecte
 - Ce qui témoigne du trouble juridique suscité par ce type de réforme

§3 : l'effet attractif de la notion de travail public.

L'effet attractif de la notion de travail public est une politique jurisprudentielle qui consiste à appliquer le droit des travaux publics à des litiges dès lors qu'ils se rapportent même de manière accessoire à une opération de travaux publics

L'effet attractif de la notion de travaux publics se manifeste surtout dans le contentieux de la responsabilité.

- Cette jurisprudence peut être illustrée par l'affaire CE 1958 Vve Barbaza à propos d'un ouvrier qui effectuant des travaux a été électrocuté par la faute du maire qui avait brusquement rétabli le courant sur le réseau communal. Alors que le dommage n'est en rien imputable au réseau électrique, le CE va estimer qu'il se rattache aux conditions de fonctionnement de l'ouvrage public.
 - Pendant longtemps, la Cour de cassation a refusé de se ranger à la solution du Conseil d'Etat : dans **des affaires similaires intéressant le fonctionnement des services publics industriels et commerciaux**, la Cour concluait à la compétence des juridictions

judiciaires estimant que le dommage était imputable non à l'ouvrage public mais aux conditions d'exploitation du service public industriel et commercial.

- C'est le Tribunal des conflits qui devait mettre fin à cette jurisprudence dissidente dans l'affaire Préfet de la Loire de 1983 où il concluait à la compétence du juge administratif pour dommages de travaux publics.
 - □ à propos d'un véhicule ayant dérapé sur du verglas provoqué par les embruns de la chute d'eau d'un barrage hydro-électrique. Le TC rappelle que la loi du 28 pluviôse an VIII trouve à s'appliquer que "le dommage résulte de l'existence même de l'ouvrage public ou qu'il ait pour cause les conditions dans lesquelles le fonctionnement de cet ouvrage public est assuré par les agents du service public".
 - TC 2013 Consort D. contre ERDF : à propos d'un ouvrier d'un sous-traitant d'ERDF qui a été électrocuté lors de son intervention sur un pylône électrique

L'effet attractif de la notion de travaux public ne cède que dans trois cas :

- En cas de commages causés par un véhicule (loi du 31 décembre 1957)
 - TC 9 juillet 2012 Sofilogis : fausse manœuvre d'un un engin de travaux publics (un tractopelle) arrachant une canalisation de gaz et qui constitue un véhicule au sens de la loi de 1957
 - A moins que le dommage soit directement lié non à l'engin de travaux publics (n'ait pas sa cause déterminante dans) mais à la mauvaise organisation de l'opération de travaux publics. TC 17 nov. 2014, Société France Télécom UI Alsace Lorraine c/ Société Aximum, n° 3966
 - À l'occasion de travaux réalisés par la Société Aximum, pour un département, sur une route nationale, un engin de chantier avait percé une conduite souterraine et sectionné deux fibres optiques appartenant à la Société France Télécom UI Alsace Lorraine.
 - Le TC conclut à la compétence du JA relevant que le préjudice n'est pas dû au défaut de conduite de l'engin mais à a la défaillance de la société de travaux dans l'organisation et la réalisation des travaux publics.
 - En effet, cette société n'avait pas procédé préalablement aux sondages manuels qui lui avaient été recommandés, ni respecté les consignes relatives à l'utilisation d'engins de chantiers à proximité de câbles souterrains à fibre optique.
- Poursuites pénales exercées par la victime,
- Dommages causés à une personne en sa qualité d'utilisateur d'un service public industriel et commercial (bloc de compétence judiciaire) :
 - cas des accidents se propageant par le réseau particulier.
 - TC 18 mai 2015 Eparco assainissement: malfaçons dans le cadre travaux de mise en conformité d'une installation d'assainissement non collectif exécutés par une entreprise mandaté par la commune dans le cadre d'un marché de travaux.
 - L'action en responsabilité des propriétaires contre l'entreprise de travaux publics relève du juge

judiciaire car le requérant est atteint en sa qualité d'usager d'un service public industriel et commercial.

- Contra : TC 12 avril 2010, Société ERDF c/ M. et Mme Michel, n° 3718. Les requérants se sont plaints d'ennuis de santé qu'ils attribuent aux ondes électromagnétiques émises par un poste de transformation électrique installé au sous-sol du bâtiment qu'ils habitent. Le TC relève qu'ils ne sont pas atteints en leur qualité d'usager dès lors que le dommage n'a pas de lien avec leur branchement particulier au SPIC de distribution d'électricité.

Il existait classiquement une quatrième hypothèse : en cas d'emprise irrégulière et de voie de fait

- Toutefois le TC a admis suppression de la théorie de l'emprise irrégulière : TC 2013 Commune de Saint-Palais en application de la jurisprudence Bergoend
 - La réparation des dommages liés à l'occupation de propriété par l'administration relève de la juridiction administrative
 - En effet la jurisprudence réserve la compétence du JJ (sur le fondement de la voie de fait) aux seules extinction du droit de propriété (TC 2013 Bergoend c/ Société ERDF Annecy Lemans)

Section 2 L'ORIGINALITE DE LA PROTECTION.

Elle est multiforme : elle se vérifie d'abord par le régime d'exécution des travaux publics ; par le principe d'intangibilité des ouvrages publics et par les règles d'engagement responsabilité des personnes publiques.

Sous section 1. L'exécution des travaux publics.

La décision d'entreprendre des travaux publics est prise par une personne publique ayant la qualité de maître d'ouvrage. Depuis la loi du 12 juillet 1985, prise dans le contexte de la décentralisation et de la suppression des tutelles techniques, la fonction de maître d'ouvrage public est défini par la loi, laquelle vient séquencer l'acte de construction publique en différentes phases. A défaut d'utiliser le procédé de la régie, c'est-à-dire l'exécution de l'opération par ses propres services, la réalisation des travaux publics amène l'administration a passé différents types de contrats dans le cadre desquels elle exerce ou non la maîtrise d'ouvrage public.

§.1 La définition légale de la maîtrise d'ouvrage publique.

La loi MOP est un texte adopté en 1985 codifié désormais dans le code de la commande publique.

Elle poursuit plusieurs objectifs

- Empêcher les collectivités territoriales de se décharger de leurs responsabilités
 - Et notamment que la suppression des tutelles techniques (loi du 2 mars 1982) qui obligeaient les collectivités à recourir aux modèles prônées par l'Administration de l'Équipement n'aboutisse à confier la responsabilité (conception et réalisation) du projet de construction à aux opérateurs privés

A. LES OBLIGATIONS DU MAITRE D'OUVRAGE PUBLIC

- La loi pose toute une série d'obligations pesant sur les maîtres d'ouvrages publiques
 - Principe d'indisponibilité c'est dire obligation d'exercer la maîtrise d'ouvrage

- Définition des différentes fonctions qui découlent de la maîtrise d'ouvrage publique
 - Appréciation de l'opportunité du projet
 - Appréciation de sa soutenabilité financière
 - Choix de sa localisation
 - Définition du montage contractuel et passation des marchés
- Séparation des fonctions de conception et de réalisation qui ne peuvent être confiées par l'administration à la même entreprise de manière à ce que l'administration conserve la maîtrise du projet
- Remise de l'ouvrage en pleine propriété à l'achèvement des travaux

La loi MOP poursuit d'autres objectifs

- Améliorer la qualité des constructions publiques par le recours à un architecte (maîtrise d'œuvre)
- Encadrer la rémunération des maîtres d'œuvre

La loi MOP a été critiquée par la doctrine

- Elle n'a pas d'équivalent dans l'Union européenne.
- Elle conduit à un séquençage complexe de l'acte de construction entre ce qui revient au maître d'ouvrage, au maître d'œuvre et aux différents constructeurs.
 - D'autant que la multiplication des acteurs voulue par la loi entraîne un contentieux un partage complexe de responsabilité.
 - Ce séquençage ne correspond plus aux possibilités de travail collaboratif rendu possibles par les nouveaux outils numériques tels que le BIM
- Les textes spéciaux se multiplient pour y prévoir des dérogations notamment au profit de l'Etat (notamment pour les projets d'envergure)
 - Voir encore la procédure du marché de conception-réalisation prévue au Code de la commande publique.

Une partie de la doctrine réclame son abrogation (Ph. Terneyre, RFDA 2020/ C. Roux, C et MP 2019)

Elle a néanmoins été codifiée au sens du code de la commande publique

B. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE

Les contrats passés dans le cadre de l'exécution de travaux prendront plusieurs formes :

- Marchés de travaux
 - Longtemps, la maîtrise d'ouvrage publique a été un élément de définition des marchés de travaux. Le code de la commande publique (entrée en vigueur en 2018) ne retient plus sous l'influence du droit de l'Union européenne cet élément de définition.
 - A l'intérieur de la catégorie des marchés de travaux, on retrouve désormais des travaux exécutés sous maîtrise d'ouvrage publique comme sous maîtrise d'ouvrage privée.
 - Ainsi dans la catégorie des marchés publics, on trouve aujourd'hui les marchés de partenariat où l'ouvrage est préfinancé par le contractant de l'administration qui en assure en conséquence la maîtrise d'ouvrage privée.
- La séparation des fonctions de conception et de réalisation implique ainsi du maître d'ouvrage qu'il passe un contrat de maîtrise d'œuvre distinct du contrat de construction.

- La passation du contrat de maîtrise d'œuvre conduit à l'ouverture d'une procédure particulière dite de concours pour choisir l'architecte à qui l'administration confiera la conception du projet.
 - L'administration a la possibilité de concevoir par elle-même le projet
- Dans certains cas, le code de la commande publique permet le recours à des contrats de conception réalisation.

Les concessions de travaux (qui se distinguent du marché de travaux par leur durée et leur mode de financement privé) sont exécutées sous maîtrise d'ouvrage privée

- Le principe est que l'ouvrage est construit et financé par le cocontractant de l'administration qui se rémunère sur les usagers de l'ouvrage (pont à péage par exemple), lequel sera remis en pleine propriété à l'administration à la fin du contrat, une fois les investissements privés amortis.

Le maître de l'ouvrage peut aussi recourir à des montages contractuels complexes lui permettant de transférer la maîtrise d'ouvrage à l'opérateur

- VEFA qui est un contrat de droit privé échappant au code de la Commande publique
- Les BEA « aller-retour » qui sont désormais interdits dès lors qu'ils ont pour objet de construire un équipement public
- Ou encore contrat de partenariat (désormais remplacés par les marchés de partenariats)

§.2. Les privilèges attachés à la réalisation des opérations de travaux publics

Ces privilèges sont deux sortes

- la réalisation d'une opération de travail public fait tout d'abord peser sur les propriétaires privées des contraintes spéciales : ce sont les servitudes administratives;
- en outre, les ouvrages publics bénéficient d'un régime de protection spécifique alors même qu'ils porteraient atteinte aux intérêts légitimes des propriétaires privés : c'est le principe d'intangibilité des ouvrages publics.

A. LES SERVITUDES ADMINISTRATIVES SUR LES PROPRIETES PRIVEES.

Ces servitudes sont nombreuses et régies par les textes qui les instituent ?

Dès 1884, le TC 1884 Neveux a exigé l'intervention d'une loi pour prévoir une servitude.

L'art. 34 de la C sert aujourd'hui de fondement à cette jurisprudence reprise par le Conseil constitutionnel qui n'hésite pas à sanctionner l'incompétence négative du législateur

1. LE REGIME CONSTITUTIONNEL DES SERVITUDES ADMINISTRATIVES

Dans sa décision du 13 décembre 1985 (Amendement Tour Eiffel), le Conseil constitutionnel a précisé qu'en vertu de la DDHC, il incombe au législateur de déterminer les garanties à apporter au droit de propriété et donc d'instituer des servitudes.

La jurisprudence constitutionnelle distingue les privations du droit de propriété qu'elle fonde sur l'article 17 DDHC et les limitations qu'elle fonde sur l'article 2 et de rappeler qu'en l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi»

- En l'espèce, la loi créant une servitude au profit de TDF sur les terrasses et toits privées dont la Tour Eiffel.
- Elle se bornait à subordonner la pénétration des agents de TDF à une autorisation délivrée par le TGI statuant comme en matière de référé.
- Le texte renvoyait à un décret le soin de déterminer les garanties destinées à protéger les droits des propriétaires.
- Le Conseil constitutionnel a vu dans l'imprécision du texte de loi qui ne définissait de lui-même aucune procédure d'information ni les possibilités de réclamation **une incompétence négative** : il devait invalider la loi.
-

Dans une décision plus récente 2011-182 QPC du 14 octobre 2011 relative à la servitude prévu à l'article L321-5-1 Code forestier qui crée une servitude de passage et d'aménagement sur les propriétés privées forestière pour permettre la continuité du service de défense de l'incendie, le CC a réitéré ce raisonnement et censurait la loi aux motifs que pour les servitudes d'une assiette inférieure à 4 m, elle ne prévoyait aucune procédure d'information particulière des propriétaires.

La décision « Amendement Tour Eiffel » du 13 décembre 1985 s'intéresse également aux conditions d'indemnisation des particuliers :

- En cas de dépossession, l'indemnisation du propriétaire relève nécessairement de la compétence judiciaire.
 - C'est la conséquence d'un PFRLR selon lequel l'autorité judiciaire est la gardienne de la propriété immobilière.
 - TC 2013 Bergoend
- En l'absence de dépossession(et donc de privation du droit de propriété), le législateur est libre de prévoir que le contentieux sera porté devant le juge administratif.

Cette possible attribution de compétence au juge administratif serait de nature à supprimer certaines complications contentieuses qui caractérise l'actuel contentieux de la réparation des dommages causés par l'exercice d'une servitude administrative.

- Par exemple, L'article L. 323-4 du code de l'énergie (qui reprend la loi du 15 juin 1906) relatif aux servitudes de passage pour les ouvrages de distribution électrique (servitudes d'ancrage, d'appui, de passage, d'abattage d'arbres et d'occupation temporaire qui n'entraînent aucune dépossession) prévoit que les actions en indemnité sont de la compétence du juge judiciaire.
 - Mais la jurisprudence limite cette compétence judiciaire aux dommages « qui sont les conséquences certaines, directes et immédiates des charges imposées par la loi » Tribunal des Conflits 15 juin 1970 Audebert. C'est-à-dire les dommages instantanés
 - Au contraire, les dommages accidentels relèvent de la compétence du Juge administratif.
- Cette répartition n'est pas sans soulevée de graves difficultés pratiques. Par exemple TC 14 juin 2021 M. R. et Mme P. c/ Société Enedis

Des personnes avaient acquis un terrain grevé d'une servitude de passage d'une ligne électrique aérienne à haute tension en vue d'y construire une maison. Ils n'avaient procédé à cet achat qu'après avoir reçu de la société ERDF, devenue Enedis, une proposition écrite de déplacement de la ligne électrique aux frais de cette société. Le pylône n'ayant pu être déplacé en raison du refus du propriétaire du fond voisin de l'accueillir sur son terrain, les intéressés ont renoncé à leur projet de construction et ont recherché la responsabilité d'Enedis pour obtenir la réparation de leurs préjudices consécutifs.

L'arrêt rappelle que « si les conséquences des dommages purement accidentels causés par les

travaux de construction, de réparation ou d'entretien des ouvrages relèvent de la compétence des juridictions administratives, en revanche, les juridictions judiciaires sont seules compétentes pour connaître des dommages qui sont les conséquences certaines, directes et immédiates des servitudes instituées au profit des concessionnaires de distribution d'énergie, tels que la dépréciation de l'immeuble, les troubles de jouissance et d'exploitation, la gêne occasionnée par le passage des préposés à la surveillance et à l'entretien ».

La décision

constate en conséquence la compétence du juge judiciaire pour connaître du litige opposant les requérants à Enedis dès lors que les préjudices dont ils demandent réparation « sont liés à l'impossibilité d'exercer leur droit de bâtir en raison de l'absence de déplacement de la ligne électrique », et donc résultent de la servitude instituée au profit du concessionnaire de distribution d'énergie électrique

2. LA SERVITUDE D'OCCUPATION TEMPORAIRE DES PROPRIETES RIVERAINES.

Cette prérogative est ancienne.

Elle est prévue par la loi du 29 décembre 1892

La loi du 29 décembre 1892 a fait l'objet d'une QPC 23 septembre 2011

- Elle vise à faire échec à l'éventuelle mauvaise volonté des propriétaires privés qui pourraient être tentés de perturber le déroulement des travaux.
- En vertu de ce texte, l'administration peut pénétrer sur les propriétés privées en vue de procéder aux études et opérations préparatoires, y déposer des matériaux, y établir des chantiers, extraire du sol les matériaux nécessaires à la réalisation de l'opération.
- Une telle occupation doit être autorisée par un arrêté du préfet. Elle doit être précédée d'un état des lieux et entraîne une obligation d'indemniser les propriétaires lésés. Enfin, elle ne saurait excéder cinq ans et ne peut porter que sur des terrains nus

Le Conseil constitutionnel a écarté la QPC en se fondant sur :

- –la présence d'un motif d'intérêt général conditionnant la prise d'un arrêté sur le fondement de la loi;
- –l'existence d'un dispositif qui prévoit des garanties d'autant plus protectrices que l'atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété est importante : propriétés closes ou occupation des terrains);
- –la possibilité d'obtenir une indemnité représentant la valeur des divers dommages consécutifs à l'occupation;
- –l'organisation d'un contrôle du respect de ces prescriptions par le juge administratif;

C'est le juge administratif qui traite des litiges relatifs à l'indemnisation des préjudices pouvant en résulter (TC, 5 juillet 1999, n° 03121, rec. p. 467).

- Il en va de même quand l'administration a demandé au juge judiciaire l'autorisation d'occuper temporairement une propriété privée (ici la cour intérieure d'un immeuble pour l'installation d'une palissade) , à fins d'exécuter des travaux publics (reconstruction d'un centre social)
 - En cas de dommage, le caractère attractif des travaux publics l'emporte : *la compétence reste bien celle du juge administratif (TC 12 juin 2023 B et M contre Métropole d'Aix Marseille Provence et Commune de Miramas)*

Sous section.2. L'intangibilité de l'ouvrage public.

Un adage ancien affirmait que « l'ouvrage public mal planté ne se détruit pas ».

Cette règle était notamment opposée au juge judiciaire, pourtant gardien de la propriété privée.

- Elle signifie que si un ouvrage public a été édifié par erreur ou à la suite d'une procédure irrégulière sur un terrain privé aucun juge, même s'il y a voie de fait, n'est compétent pour en ordonner la démolition, le déplacement, la modification ou le changement d'affectation.
- D'une certaine manière, le droit de propriété devient donc inopposable à l'administration.

Ces solutions jurisprudentielles ne sont plus d'actualité. Sous l'influence de la CEDH, les juridictions françaises refusent la politique du fait accompli et condamnent ce qui était autrefois toléré.

Le CE a ainsi admis que le juge administratif pouvait ordonner la démolition d'un ouvrage public mal planté

Des conditions ont toutefois été posées

Le juge doit chercher si une régularisation est possible

En cas d'impossibilité, il lui revient

- d'une part, de prendre en considération l'ancienneté des faits et l'écoulement du temps en résultant qui est de nature à affaiblir la demande.
- d'autre part, de procéder à une balance des intérêts en présence
 - D'une côté, les inconvénients qu'entraînent la présence de l'ouvrage au regard des différents intérêts privés (droits du propriétaire) ou publics en cause ;
 - D'un autre côté, les conséquences de la démolition de l'ouvrage public pour l'intérêt général
- Enfin, d'apprécier, en rapprochant ces différents éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général

C'est la transposition de la technique de contrôle appliquée en matière d'expropriation à l'égard des DUP (théorie du bilan).

L'évolution jurisprudentielle est marquée par plusieurs arrêts significatifs

- CE 19 avril 1991 Epoux Denard et Martin
 - Des riverains d'un chemin avait formé un recours contre le refus d'un maire de supprimer une buse empiétant sur leur propriété et servant à l'écoulement des eaux.
 - Le CE accepte d'examiner le recours et de vérifier si le refus du maire est fondé. Ce qui implique qu'à défaut le CE aurait pu annuler ce refus et donc remettre en cause indirectement l'intangibilité de l'ouvrage dès lors que la conséquence de l'annulation implique pour la Commune la démolition de l'ouvrage (avant la loi du 5 février 1995 sur l'injonction

- CE sect. 29 janvier 2003 Commune de Clans c/ Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes Maritimes
 - Rendu à propos d'un pylône électrique implanté irrégulièrement suite à l'annulation de la DUP approuvant le tracé de la ligne électrique : le CE valide le raisonnement de la CAA qui avait ordonné la dépose de la ligne
 - Le CE distingue deux situations
 - Voie de fait c'est le juge judiciaire qui est compétent
 - Mais en l'absence de voie de fait, il appartient au juge administratif de faire un bilan des intérêts en présence
- (CE 2011 Commune de Valmeinier
 - : injonction de démolir les parties d'un ouvrage en cours de construction
- CE 29 nov 2019 A c/ Ecole nationale des beaux arts qui qualifie le recours contre le refus de démolition de recours de pleine juridiction.

La jurisprudence administrative donne plusieurs exemples du contrôle exercé par le juge

Dans le sens de la démolition de l'ouvrage irrégulier

- CE 2004 Cne de Peille : injonction de démolir dans un délai d'un an une ligne électrique mal implantée
 - Une association de protection de la nature a obtenu l'annulation d'une DUP approuvant le projet de réalisation d'une électrique en violation de la loi Montagne CE et l'injonction de procéder à sa dépose. Ce second point a été contesté devant le CE qui valide l'injonction prononcée par les juges du fond soulignant que d'une part que compte tenu de la faible longueur de la ligne, qu'il existe des solutions alternatives pour desservir un lotissement isolé et d'autre part l'atteinte au paysage qui résulte, la dépose de la ligne n'entraîne pas d'atteinte excessive à l'intérêt général.
- CE 29 novembre 2019 A. c/ Ecole nationale des beaux arts (démolition de l'ouvrage)
 - Deux bâtiments temporaires (des bâtiments préfabriqués en acier et en verre installés entre le palais des études et le jardin de l'hôtel de Chimay de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts, classée au titre des monuments historique) avaient été autorisés pour une durée de quatre ans et devaient être démontés au terme cette durée
 - Ces ouvrages ayant été maintenus sans autorisation au-delà de ce délai pendant depuis 18 ans .
 - Procédant à la balance des intérêts, le CE relève
 - Les préfabriqués sont irrégulièrement implantés :
 - Le ministre chargé de la culture n'avait donné son accord à la construction des bâtiments, au titre de la protection des monuments historiques et des sites, qu'en raison de leur caractère provisoire, limité à quatre ans.
 - L'autorité administrative ne pouvait pas en effet légalement en autoriser l'implantation, sur le fondement des dispositions du code du patrimoine
 - qu'aucune régularisation n'est possible : un permis de construire ne saurait être délivré en vue de l'édification de tels bâtiments sans méconnaître du PLU.
 - Or l'ouvrage en question porte une atteinte substantielle à l'intérêt et au caractère de leur site d'implantation et de leur environnement proche et présente ainsi un inconvénient majeur pour l'intérêt public qui s'attache à la préservation du patrimoine.
 - A l'inverse, aucun principe (ni la continuité du service public ni une utilité publique) ne rendent indispensables le maintien de ces préfabriqués.

Dans le sens de la conservation de l'ouvrage irrégulier

- CE 13 février 2009 Communauté de communes du canton de Saint Malo Lalande :

- construction d'une cale d'accès à la mer (dalle en béton de 100 m de long sur 6 m de large) sur le territoire d'une autre commune dans une site classé (zone naturelle d'intérêt écologique). La commune propriétaire obtient de la CAA de Nantes l'injonction de démolir la cale. C'est cet arrêt qui est cassé par le CE au motif d'une part que la cale présente un véritable intérêt public (elle est dédiée à l'activité conchylicole très importante au regard de l'économie locale, elle profite aussi aux plaisanciers et aux estivants en permettant l'accès à la mer dans des bonnes conditions de sécurité et il n'existe pas d'autres cales à moins de 2 km) et d'autre part que l'atteinte à l'environnement et au paysage, à la faune et à la flore est limitée compte tenu de la configuration de la dalle qui est une simple dalle bétonnée.
- Conseil d'Etat 27 septembre 2023 Soc. Enédis
 - Pylône électrique irrégulièrement implanté conduisant à ce que la ligne électrique longe la façade d'une maison d'habitation à moins de 4m
- En l'espèce, le juge de cassation relève
 - Le grave inconvénient visuel pour le particulier
 - La protection de l'église communale classée monument historique et située à proximité (non immédiate)
 - L'ancienneté de l'ouvrage sans que pendant tout ce temps les requérants n'aient sollicité aucune mesure.
- Pour autant, le CE casse l'arrêt de la CAA qui avait prescrit la démolition de l'ouvrage pour avoir négligé l'atteinte excessive à l'intérêt général en résultant
 - Coût financier
 - Interruption du service public

Au demeurant, le CE veille à ce que le juge des fonds ne pose pas par principe que l'ouvrage public soit régularisable dès lors que son utilité publique serait établie

CE 28 février 2020, M. et Mme H c . Enédis, n° 425743 : le Conseil d'Etat a censuré l'arrêt d'appel au motif qu'« en se bornant à déduire l'existence d'une telle possibilité de régularisation de l'intérêt général qui s'attache à l'ouvrage public en cause, sans rechercher si une procédure d'expropriation avait été envisagée et était susceptible d'aboutir, la cour a commis une erreur de droit ».

- Et le Rapporteur public Guillaume Odinet d'expliquer que « la recherche de la possibilité d'une régularisation appropriée ne doit pas être une recherche théorique ; elle doit être ancrée dans les faits de l'espèce ».
 - Dans cette affaire, remarquait le Rapporteur public, dès lors que la société Enedis n'avait présenté « ni argumentation, ni pièces de nature à établir qu'une régularisation appropriée était possible », force est de constater que la Cour administrative d'appel de Nancy n'a recherché dans les faits « ni si la déclaration d'utilité publique était effectivement envisagée, ni si elle était susceptible d'intervenir légalement – ce qui suppose, non seulement que l'ouvrage soit affecté à l'intérêt général, mais encore (reprendre la jurisprudence Ville Nouvelle Est) qu'il ne puisse être installé sans expropriation et que les inconvénients de cette installation ne soient pas excessifs au regard de l'intérêt qu'elle présente

Ainsi il n'est pas d'ailleurs exclu que le bilan conduise à maintenir l'ouvrage public en place. En ce sens, La doctrine évoque l'idée d'une tangibilité relative qui dépend donc de l'appréciation contingente par le juge des

De son côté, la Cour de cassation a rejeté la théorie de l'expropriation de fait

- Cass. Civ 1994 Baudon de Mauny c/ EDF à propos de l'édification d'un barrage sur un terrain privé
 - Attendu que pour constater qu'EDF était propriétaire des terrains sur lesquels avait été édifié l'ouvrage public en cause, la cour d'appel a énoncé qu'en raison de l'intangibilité de celui-ci, ces terrains avaient fait l'objet d'une expropriation de fait ;

- Qu'en statuant ainsi, alors que le transfert de propriété, non demandé par le propriétaire, ne peut intervenir qu'à la suite d'une procédure régulière d'expropriation, la cour d'appel a violé les textes susvisés ;
- **Cette solution est conforme à l'arrêt CEDH du 24 juin 1993, *Papamichalopoulos c/ Grèce*, la Cour EDH nous dit clairement qu'une expropriation "de fait" est "incompatible avec [le droit des propriétaires] au respect de leur bien"**

Le juge judiciaire est encore compétent en matière de voie de fait

Le Tribunal des conflits a ainsi précisé qu'en matière de voie de fait

- Lorsqu'il y a voie de fait, le juge judiciaire peut désormais lui aussi ordonner la suppression ou le déplacement d'un ouvrage public, si toutefois, aucune procédure de régularisation appropriée n'a été engagée. (TC 6 mai 2002 Binet)
 - Et si une procédure de régularisation appropriée a été engagée, le juge judiciaire est alors compétent pour statuer sur les demandes indemnitaires (Civ. 1^{er}, 25 nov. 2009, n°08-18655)
 - Voir toutefois plus loin, l'arrêt Bergoend

Pendant la Cour cassation a très vite développé une jurisprudence restrictive des hypothèses de voie de fait

- (notamment *Cass., 3^e civ, 19 décembre 2012, 11-21.616 P*), pour qui l'acceptation tacite de l'ouvrage public par le propriétaire (qui se déduit du temps écoulé depuis la prise de connaissance des faits, mais aussi de la situation et de la visibilité de l'ouvrage public) est de nature à faire obstacle à l'application de la voie de fait

En tout état de cause, la redéfinition de la voie de fait tend à rendre désormais très exceptionnelles les interventions du juge judiciaire (TC, 17 juin 2013, M. Bergoend c/ Société ERDF Anecy Léman)

- En l'espèce, un particulier avait acquis en 1990 une parcelle sur laquelle EDF avait en 1983 implanté un poteau destiné à supporter une ligne électrique basse tension. En 2008, ce même particulier a demandé à ERDF (venant aux droits d'EDF) de déplacer ledit poteau afin de pouvoir aménager son terrain. Compte-tenu du fait que lors de l'implantation du poteau litigieux, EDF n'avait ni respecté la procédure prévue en matière de déclaration d'utilité publique (*décret n°70-492 du 11 juin 1970*), ni recueilli l'accord du propriétaire de la parcelle, le requérant invoquait l'existence d'une voie de fait pour demander la suppression de l'ouvrage public devant le juge judiciaire.

Le TC juge

; que l'implantation, même sans titre, d'un tel ouvrage public de distribution d'électricité, qui, ainsi qu'il a été dit, ne procède pas d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose la société chargée du service public, n'aboutit pas, en outre, à l'extinction d'un droit de propriété ; que, dès lors, elle ne saurait être qualifiée de voie de fait ; qu'il suit de là que les conclusions tendant à ce que soit ordonné le déplacement du poteau électrique irrégulièrement implanté sur le terrain de M. B...relèvent de la juridiction administrative ; »

Il résulte de cette décision que l'implantation irrégulière d'un ouvrage public ne s'analyse plus comme une voie de fait à moins d'emporter l'extinction du droit de propriété mais comme une emprise

- Laquelle justifiant la compétence du juge administratif pour apprécier son irrégularité et pour le cas échéant ordonner le déplacement du poteau litigieux.
- Outre la démolition, la victime peut engager une action en responsabilité
 - La question est désormais de la compétence du juge administratif (du fait de la remise en cause de la théorie de l'emprise irrégulière) sauf à ce que l'emprise emporte extinction du droit de propriété

- En ce sens, Cass. 1re civ., 15 juin 2016, n° 15-21628 à propos de travaux de voirie réalisés par erreur sur une parcelle privée amenant la Commune dans le cadre de la réalisation d'une résidence à s'approprier la moitié de la parcelle qu'elle allait ensuite revendre à un tiers

Sous Section 3. La responsabilité du fait des travaux publics

La responsabilité du fait des travaux publics a été posée très tôt.

Dès l'an VIII, la loi du 28 pluviôse - ou du moins l'interprétation libérale qu'en fait le Conseil d'Etat - admet la responsabilité de l'Etat pour les dommages de travaux publics causés aux particuliers.

Elle se caractérise par une grande diversité de régime et la possibilité aujourd'hui d'obtenir une réparation en nature

§.1 La diversité des régimes de responsabilité

La loi du 28 pluviôse an VIII sert de fondement à des régimes originaux de responsabilité concernant tant les usagers de l'ouvrage, les tiers que les agents.

- On rappellera que le juge judiciaire peut également se trouver compétent dans le cadre des services publics industriels et commerciaux à moins que la victime n'apparaisse atteinte en tant qu'usager de l'ouvrage public
 - En ce sens CE 1967 Labat

A. LA REPARATION DES DOMMAGES CAUSES AUX USAGERS DE L'OUVRAGE PUBLIC

Le contentieux des accidents dont peuvent être victimes les usagers d'un ouvrage public est le terrain de prédilection de la présomption de faute était traditionnellement

- L'étudiant qui se rendant en séance travaux dirigés fait une chute dans la cage de l'ascenseur de l'université parce qu'au moment où il ouvre la porte l'ascenseur n'est pas à l'étage demandé, l
- Le cycliste qui brise sa roue de vélo dans un nid de poule n'ont pas à rapporter la preuve d'un défaut d'entretien normal de l'ouvrage.

Il s'agit des utilisateurs de l'ouvrage public, qui en ce sens profitent de l'ouvrage et disposent d'un régime moins favorable que les tiers, qui eux n'ont aucun lien volontaire avec l'ouvrage. L'utilisateur n'est pas forcément lié par un contrat à l'ouvrage public

La distinction du tiers et de l'utilisateur n'est toujours évidente

- CE 17 janvier 2020 (Société EDF, req. n°433506) en matière de référé-provision,
 - En l'espèce, en vertu d'une concession portant sur une usine hydroélectrique, la société EDF exploitait un canal d'amenée d'eau, en surplomb d'une voie communale dont l'effondrement, du fait des eaux rejetées par ce canal, avait entraîné la rupture d'une canalisation d'adduction d'eau installée par la régie des eaux du canal de Belletrud (RECB), intervenant en matière de production et distribution d'eau.
 - Les juges du fond vont considéré que la RECB avait la qualité de tiers par rapport au canal d'amenée exploité par EDF, au motif qu'elle ne prélevait pas d'eau dans ce canal lorsque le dommage s'est produit.
- Le Conseil d'Etat censure l'ordonnance d'appel pour erreur de droit, en qu'elle avait irrégulièrement subordonné la qualité d'utilisateur à l'égard de l'ouvrage public constitué par le canal d'amenée d'eau à ce que la victime ait utilisé l'ouvrage au moment de la survenance du dommage.

Dans ce type de responsabilité, le défaut d'entretien est présumé et l'administration ne se désengagera de sa responsabilité qu'en rapportant la preuve contraire

Il lui incombe d'établir e l'absence de défaut d'entretien normal (

- par ex : la panne de l'ascenseur était dument signalée et l'accès interdit;
- ou encore le trou sur la chaussée était trop récent pour que le service compétent ait pu prendre les mesures nécessaires).

B. LA RESPONSABILITE DU FAIT DES DOMMAGES CAUSES AUX TIERS

René Chapus avait distingué deux types de dommages que sont les dommages accidentels et des dommages permanents.

Dans les deux cas, il s'agit d'une responsabilité sans faute fondé sur la réparation d'un dommage anormal

Les dommages occasionnels sont liés à la réalisation d'une opération de travaux publics

- Les accidents les plus divers en relèvent

CE, 7 novembre 1952, « Grau », Rec. p. 503 à propos de l'électrocution d'une téléphoniste

CE, 4 octobre 1957, « Min. des travaux publics c/Beaufils » : dégats causés par un engin de dragage (assimilé pour l'occasion à un ouvrage public)

CE, 10 avril 2019, Compagnie nationale du Rhône, n° 41196 :

- Dommages consistant ici dans l'envasement des eaux de l'Isère perturbant fonctionnement d'une usine hydroélectrique exploitée par une société privée. L'envasement est en l'espèce dû non à la présence de barrages en amont exploité par EDF mais à la manière dont EDF (maître d'ouvrage) en assure l'entretien (n'ayant notamment pas vidé le barrage depuis plus de 4 ans, ce qui a provoqué lors du lâcher un dépôt de sédiments exceptionnel)
- CAA Versailles, 18 juin 2021, n° 19VE02756, Mme D. et MAIF à propos du débordement d'un égout à la suite de pluie importante

Le rapporteur public, Gilles Pellissier, définit le dommage accidentel comme « celui qui [...] n'était pas censé se produire, [...] n'était ni prévisible ni nécessaire à l'exécution des travaux ou à l'existence ou au fonctionnement de l'ouvrage. CE, 10 avril 2019, n° 411961, Tables).

- Tel est par exemple le cas de l'incendie provoqué par une entreprise effectuant des travaux de débroussaillage en vue du passage d'une ligne électrique (CE, 23 mai 1980, n° 10896,)
- ou d'une explosion de gaz dans un collège (CE, 26 juillet 2001, n° 196759,)
- Encore plus récemment, le Conseil d'Etat (CE, 8 février 2022, n° 453105, Tables) a qualifié d'accidentel « le dommage [qui] n'est pas inhérent à l'existence même de l'ouvrage public ou à son fonctionnement ».

Les dommages permanents de travaux publics occasionnés aux tiers correspondent aux inconvénients de voisinage liés à la présence d'un ouvrage public.

Ils engagent la responsabilité du maître de l'ouvrage sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques

- CE 1931 Commune de Vic Fezensac à propos des dégâts causés à une toiture par la chute de feuilles provenant des arbres de la place publique où est situé l'immeuble.
 - En l'espèce, absence d'indemnisation : les charge n'excédant pas les sujétions normales de voisinage.
- Il pourra s'agir des préjudices visuels, sonores et de perte de valeur vénale dus à l'implantation d'infrastructures de transport (routes, voies de chemin de fer),
- mais également de préjudices résultant d'ouvrages publics inesthétiques (pylones électrique)

- Les entreprises ayant à se plaindre des conséquences de décisions administratives interdisant la circulation en vue de la réalisation de travaux publics peuvent agir sur ce terrain :
 - (C.E. 16 octobre 1992, S.A. “Garage de Garges. Le Conseil d’Etat a appliqué le principe selon lequel les travaux ou les aménagements effectués sur une voie publique donnent lieu à indemnisation des riverains (particuliers ou commerçants) si les inconvénients résultant de ces travaux excèdent ceux que les riverains de la voie publique sont normalement amenés à subir*

Dans ces cas, il suffit d’établir un lien de causalité entre la victime et le dommage ; aussi, le défendeur ne pourra se défendre en invoquant son absence de faute.

La distinction entre dommage permanent et dommage accidentel est essentielle, car elle implique un régime d’indemnisation distinct.

- Pour les inconvénients de voisinage, la jurisprudence exige en effet que le dommage soit anormal et spécial,
- Au contraire, quand le dommage est accidentel, les tiers ne sont pas tenus de démontrer le caractère grave et spécial du préjudice qu’ils subissent
 - La distinction peut donner lieu à hésitation
 - Ainsi CE 8 février 2022 C c/ Commune d’Ennezat
 - Etait en cause un mur de clôture d’une propriété privée, situé en contre-bas d’un parking construite par la Commune, qui menaçait de s’effondrer sous la poussée des remblais utilisés pour la construction du parking,
 - Le juge de cassation va y voir un dommage accidentel dès lors qu’il n’est pas inhérent à la présence du parking mais à la manière (contestable) dont les travaux de construction ont été réalisés..
 - L’affaire est renvoyée devant la CAA dès lors que les premiers juges du fond y avaient vu eux un dommage permanent et avaient en conséquence exigé l’anormalité du dommage.

D’une manière générale, la jurisprudence a tendance à interpréter largement la notion de dommages accidentels afin de faire profiter la victime d’un régime plus avantageux.

C. LA RESPONSABILITE POUR DOMMAGE CAUSES AUX PARTICIPANTS DE L’OPERATION DE TRAVAUX PUBLICS

Les participants sont ceux qui œuvrent à la réalisation de l’ouvrage public ; ils sont donc partie prenante au travail public.

En ce sens, ils bénéficient du régime le moins favorable : celui de la faute prouvée.

- Cependant, lorsqu’ils sont liés par un contrat de travail avec l’entrepreneur, ils bénéficient d’indemnisation au titre des accidents de travail en cas de dommage.

Pour cela, la victime lorsqu’elle est participante doit prouver une faute.

La distinction entre participant et tiers peut donner lieu à hésitation

§.2. La possibilité d’une réparation en nature

Elle découle de l’arrêt du 6 décembre 2019 syndicat des copropriétaires de l’immeuble Monte-Carlo Hill

Le Conseil d’Etat précise que le juge administratif peut, outre le prononcé de dommages et intérêts enjoindre à l’administration d’entreprendre des travaux pour mettre fin à un dommage de travaux publics lorsqu’il juge son abstention fautive.

- Le syndicat des copropriétaires de l'immeuble Monte-Carlo Hill avait demandé à la commune de Beausoleil de procéder à la réfection de l'étanchéité d'une voie piétonne. La commune ayant refusé, le syndicat a obtenu du tribunal administratif de Nice la condamnation de la commune à l'indemniser des préjudices causés par le défaut d'étanchéité de la voie. Le tribunal a également annulé le refus de la commune de faire procéder aux travaux de reprise de la voie nécessaires et prononcé une injonction de les faire réaliser. En appel, la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé la responsabilité sans faute de la commune et le versement d'une indemnité. Elle a, en revanche, annulé la partie du jugement contraignant la commune à mettre fin au dommage.

Le pourvoi va donner au Conseil d'Etat l'occasion de redessiner l'office du juge de plein contentieux saisi d'une demande en réparation

- Le CE explique que « Lorsque le juge administratif condamne une personne publique responsable de dommages qui trouvent leur origine dans l'exécution de travaux publics ou dans l'existence ou le fonctionnement d'un ouvrage public, il peut, saisi de conclusions en ce sens, s'il constate qu'un dommage perdure à la date à laquelle il statue du fait de la faute que commet, en s'abstenant de prendre les mesures de nature à y mettre fin ou à en pallier les effets, la personne publique, enjoindre à celle-ci de prendre de telles mesures.

Le fondement de ce nouveau pouvoir doit être cherché dans l'office même du juge de la responsabilité

Le rapporteur public Gilles Pelissier explique ainsi qu'en enjoignant à la personne publique responsable d'un dommage d'en faire cesser la cause ou d'en pallier les effets, dans le cadre d'une action en responsabilité, le juge ne fait pas acte d'administrateur mais exerce pleinement sa mission juridictionnelle qui est d'assurer l'effectivité du droit de la victime à ne pas subir un dommage imputable à une autorité publique, lorsque ce droit lui a été reconnu

Et le rapporteur public d'expliquer encore que l'injonction fait partie de la panoplie normale des pouvoirs du juge comme l'a reconnu des lois récentes dans d'autres domaines : loi de 1995 en excès de pouvoir pour assurer l'exécution des jugements ou loi 2000 en matière de référé.

- Il ne s'agit pas de renverser le principe de séparation de l'administration active et de la juridiction administrative mais d'arrêter de lui conférer une portée excessive qui allait jusqu'à amputer le juge administratif d'attributions qui sont naturellement celle d'un juge (comparé avec le juge judiciaire)

Pour autant, ce pouvoir est conditionné à une abstention fautive de l'administration

o Dès lors faut-il pouvoir caractériser l'abstention fautive de l'administration. Le CE livre une grille d'analyse en deux temps ,

- 1 Pour apprécier si la personne publique commet, par son abstention, une faute, il incombe au juge , en prenant en compte l'ensemble des circonstances de fait à la date de sa décision, de vérifier d'abord si la persistance du dommage trouve son origine non dans la seule réalisation de travaux ou la seule existence d'un ouvrage, mais dans l'exécution défectueuse des travaux ou dans un défaut ou un fonctionnement anormal de l'ouvrage

- 2. si tel est le cas, il appartient au juge de s'assurer encore qu'aucun motif d'intérêt général, qui peut tenir au coût manifestement disproportionné des mesures à prendre par rapport au préjudice subi, ou aucun droit de tiers ne justifie l'abstention de la personne publique.

Mais même en l'absence d'abstention fautive de la personne publique , le juge de la responsabilité n'est pas totalement démun

Car si le juge ne peut faire droit à une demande d'injonction,

Il peut toutefois décider que l'administration aura le choix entre le versement d'une indemnité dont il fixe le montant et la réalisation de mesures dont il définit la nature et les délais d'exécution.

L'arrêt Monte-Carlo Hill est évidemment un arrêt d'une ampleur sans précédent puisqu'il met fin de manière généralisée à l'autolimitation du juge à l'égard du pouvoir d'injonction et refuse d'en faire une conséquence du principe de séparation de l'administration et de la juridiction administrative.

- Ce faisant, on peut considérer qu'il arrive bien tardivement
- Car, comme l'explique Gilles Pelissier dans ses conclusions il vient mettre fin au paradoxe que constituait le fait que le juge dont la mission est précisément d'assurer le rétablissement des droits subjectifs lésés était le dernier à ne pas avoir le moyen de le faire le plus efficacement possible, moyen dont disposent depuis plusieurs années les juges de la légalité, de l'urgence et de la responsabilité contractuelle.

Pour un exemple : CAA Bordeaux 30 Juin 2022 Commune de Braud Saint Louis et Département de la Gironde (S0 8 septembre)

Dans cette affaire, la CAA a condamné le Département à versé 15 000 €uros aux requérants pour les nuisances causées par la présence d'un ralentisseur au droit de leur maison d'habitation. Les requérants demandaient l'enlèvement du ralentisseur. Le jugement relève que l'équipement est justifié par des raisons tenant à la sécurité routière et d'écarter la demande

- « En l'absence de toute abstention fautive de la personne publique, le juge ne peut faire droit à une demande d'injonction, mais il peut décider que l'administration aura le choix entre le versement d'une indemnité dont il fixe le montant et la réalisation de mesures dont il définit la nature et les délais d'exécution.
- Le dommage invoqué par M. et Mme D... trouve son origine dans la seule existence du ralentisseur, sans qu'aucune abstention fautive du département de la Gironde ne puisse être retenue. Leurs conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au département de supprimer le ralentisseur ne peuvent, dès lors, être accueillies ».