

Ouvrage public et service public de l'électricité
Conclusions sur Tribunal des conflits, 12 avril 2010, *Électricité réseau distribution de France (ERDF) c/ Michel*, req. n° 3718

Mattias Guyomar, Maître des requêtes au Conseil d'État, Commissaire du gouvernement

La présente affaire vous conduira à trancher une question de principe en matière d'ouvrage public.




Quelques mots de l'affaire tout d'abord. M. et M^{me} Michel sont propriétaires, à Rennes, d'un appartement situé au rez-de-chaussée d'un immeuble dans le sous-sol duquel est installé un poste de transformation. Ils se plaignent d'ennuis de santé qu'ils croient pouvoir attribuer aux ondes électromagnétiques émises par ce transformateur.

Après désignation d'un expert, ils saisissent Électricité de France (EDF) d'une réclamation tendant notamment au déplacement de cet ouvrage, qui est rejetée, le 22 avril 2004. Saisi par les intéressés, le tribunal administratif de Rennes rejette leur demande comme présentée devant une juridiction incompétente pour en connaître, par une ordonnance du 23 février 2006, au motif « que le transformateur moyenne tension-basse tension dont le fonctionnement provoquerait les nuisances alléguées génère le courant électrique qui les alimente » et que, dès lors, « le litige qui les oppose à EDF n'est pas détachable du contrat qui les lie en qualité d'usagers du service dont le contentieux ne peut être utilement porté que devant les tribunaux judiciaires ».

M. et M^{me} Michel se tournent alors vers le tribunal de grande instance (TGI) de Rennes duquel ils obtiennent la désignation d'un nouvel expert. Ils assignent ensuite EDF devant ce tribunal afin d'une part, d'obtenir des dommages et intérêts et, de l'autre, que soit ordonné le déménagement de ce transformateur. Par une ordonnance en date du 21 mai 2008, le juge de la mise en état rejette l'exception d'incompétence soulevée par EDF. Celui-ci aux droits duquel vient la société Électricité réseau distribution de France (ERDF) relève appel de cette ordonnance. Ayant constaté, d'une part, qu'était en cause un ouvrage public « de distribution électrique d'électricité » et, d'autre part, que les requérants avaient la qualité de tiers par rapport à cet ouvrage, la cour d'appel de Rennes vous renvoie l'affaire, en prévention de conflit négatif, par un arrêt en date du 5 février 2009.

Nous allons examiner la question de compétence, chef de conclusions par chef de conclusions.

Commençons par les conclusions indemnitaires.

En premier lieu, le caractère d'ouvrage public du transformateur à la date du fait générateur du dommage allégué ne fait aucun doute. En l'état actuel de la jurisprudence, les différentes catégories d'ouvrages appartenant à l'établissement public EDF affectés à la production, au transport et à la distribution d'électricité ont été qualifiées d'ouvrages publics, qu'il s'agisse d'ouvrages de production (1), d'ouvrages de transport d'électricité (2) ou des ouvrages de distribution (3).

Il s'ensuit que la qualité des époux Michel d'usagers de l'ouvrage ou de tiers vis-à-vis de cet ouvrage public est bien déterminante pour résoudre la question qui vous est posée.

S'agissant des usagers d'un ouvrage public, la compétence est en effet fonction de la nature

du service auquel il participe, le fait de l'ouvrage étant assimilé au fait de l'exploitation. Si l'accident concerne l'utilisateur d'un service administratif, l'action en responsabilité mettant en cause l'aménagement et le fonctionnement de l'ouvrage public relève de la compétence du juge administratif (4). Il en va autrement si l'accident concerne l'utilisateur d'un service public industriel et commercial. Par vos décisions du 24 juin 1954 *Galland, Guyomar et Salel*, vous avez consacré un bloc de compétence judiciaire pour connaître des litiges opposant un service public industriel et commercial (SPIC) à ses usagers : « eu égard aux rapports juridiques qui naissent du contrat d'abonnement liant le distributeur d'énergie électrique et l'utilisateur, ce dernier ne peut valablement, en cas de dommage subi par lui à l'occasion de la fourniture du courant, exercer d'autre action contre son cocontractant que celle qui procède dudit contrat, alors même que la cause du dommage résiderait dans un vice de la conception, de la construction, de l'entretien ou du fonctionnement de l'ouvrage public qui assure ladite fourniture ». L'ensemble des utilisateurs d'un SPIC n'étant pas liés par un contrat, le critère a ensuite été affiné : « en raison des liens de droit privé existant entre les services publics industriels et commerciaux et leurs usagers, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître de l'action formée par l'utilisateur contre les personnes participant à l'exécution du service ». Par votre décision *EURL Croisières lorraines « La Bergamote » c/ Voies Navigables de France* (5), vous avez réaffirmé ce bloc de compétence judiciaire « y compris dans le cas où le dommage est imputable à un travail ou un ouvrage public ».

En revanche, si l'accident concerne un tiers par rapport au service, les actions relèvent en bloc de la compétence de la juridiction administrative, quelle qu'en soit la nature. Consacrant la solution retenue par le Conseil d'État (6), votre tribunal, après avoir relevé que « le maître d'un ouvrage public a, même en l'absence de toute faute relevée à sa charge, l'obligation de réparer les dommages causés, par le fait dudit ouvrage, aux tiers », a jugé que « l'action ouverte à ces derniers relève, en vertu des dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII, de la juridiction administrative, que le dommage invoqué résulte de l'existence même de l'ouvrage ou qu'il ait pour cause les conditions dans lesquelles le fonctionnement de cet ouvrage a été assuré par les agents du maître de cet ouvrage pour l'exploitation du service confié à celui-ci » (7).

L'état de votre jurisprudence est très exactement présenté par la décision *De Haay* du 21 mars 2005 : « si les collectivités publiques, leurs concessionnaires ou leurs entrepreneurs doivent, quelle que soit la nature du service public qu'ils assurent, réparer les dommages causés aux tiers par les ouvrages dont ils ont la charge ou les travaux qu'ils entreprennent et si la responsabilité qu'ils encourent ainsi, même en l'absence de toute faute relevée à leur encontre, ne peut, en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII, être appréciée que par la juridiction administrative, il n'appartient pas, en revanche, à ladite juridiction de connaître des dommages imputables aux ouvrages ou travaux dont s'agit et d'apprécier la responsabilité encourue à raison de vices dans leur conception, leur exécution ou leur entretien lorsque ces dommages ont été causés à l'utilisateur d'un service industriel et commercial par une personne ayant collaboré à l'exécution de ce service et à l'occasion de la fourniture de la prestation due par le service à cet utilisateur ; qu'en raison des liens de droit privé existant entre les services publics industriels et commerciaux et leurs usagers, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître de l'action formée par l'utilisateur contre les personnes participant à l'exécution du service ».

Dans notre affaire, nous n'avons aucun doute pour confirmer la position retenue par la cour d'appel de Rennes : la source du litige ne se situe pas dans un branchement particulier et le dommage allégué est dépourvu de tout lien avec la fourniture d'électricité : les requérants ont donc la qualité de tiers vis-à-vis de cet ouvrage (8).

Deux précisions encore.

Premier point : s'agissant des conclusions indemnitaires, ces questions tenant au caractère de l'ouvrage et à la qualité des requérants à son égard doivent être appréciées à la date du fait générateur du dommage (9).

Second point : cette répartition des compétences juridictionnelles n'a pas été affectée par la

malencontreuse abrogation de l'intégralité de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII (10) qu'effectue le 11° de l'article 7 de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques. Cette abrogation, qui n'avait d'autre objet que de faire disparaître de l'ordonnancement juridique les textes sources des dispositions codifiées, concerne le paragraphe 3 de l'article 4 alors même qu'il n'est repris par aucun article du code. Mais la disparition de la disposition législative fondant la compétence de la juridiction administrative en matière de dommages de travaux publics causés aux tiers n'a entraîné aucune évolution de la jurisprudence. Depuis l'intervention de l'ordonnance du 21 avril 2006, tant votre tribunal (11) que le Conseil d'État (12) ont implicitement mais nécessairement confirmé la compétence du juge administratif pour connaître d'un litige de cette nature opposant deux personnes privées. La nature même de l'ouvrage public et les spécificités du régime de la responsabilité sans faute justifient en effet le maintien d'un bloc de compétence administrative.

Les conclusions indemnitaires des époux Michel relèvent donc de la compétence de la juridiction administrative.

Venons-en aux conclusions à fin de déplacement du transformateur. Sur ce point aussi, le caractère d'ouvrage public est décisif. Les spécificités du régime juridique de l'ouvrage public sont en effet ambivalentes : elles assurent aussi bien la protection de l'ouvrage public, à travers le principe de son intangibilité (13), que la protection des tiers contre l'ouvrage public.

La présentation de conclusions à fin de déplacement du transformateur vous impose de vous prononcer sur son caractère d'ouvrage public aujourd'hui. C'est en effet à la date de leur examen que doit être tranchée la question de compétence juridictionnelle. Or, une nouvelle circonstance de droit est survenue qui appelle, selon nous, les développements qui suivent.

La distribution publique d'électricité est en effet désormais assurée par la société électricité réseau distribution de France (ERDF), filiale d'EDF créée au 1^{er} janvier 2008, dont la mission est d'assurer en France métropolitaine le développement, l'exploitation et la maintenance du réseau public de distribution d'électricité. La propriété du transformateur a ainsi été transférée à cette personne morale de droit privé qui est venue, dans le présent litige, aux droits d'EDF.

Quelles conséquences en tirer s'agissant de l'ordre de juridiction compétent ?

Pour en décider, il n'est pas inutile de revenir sur les traits constitutifs de l'ouvrage public.

La définition de l'ouvrage public renvoie tout d'abord à des éléments concrets tenant à sa nature matérielle. Seul un bien immobilier résultant d'un aménagement est susceptible de recevoir la qualification d'ouvrage public (14).

Ces conditions étant remplies, deux hypothèses peuvent être envisagées.

Première hypothèse : un bien immeuble revêt le caractère d'un ouvrage public par détermination de la loi. Cette qualification peut être expresse (15). Mais une telle qualification peut également être déduite de l'économie générale de la loi dont la logique d'ensemble révèle que le législateur a entendu reconnaître cette qualité à certaines catégories d'ouvrages (16).

La seconde hypothèse, qui est la plus fréquente, correspond aux cas dans lesquels le caractère public ou non public d'un ouvrage ne peut se déduire de la loi. Les critères distinctifs résultent alors uniquement de la jurisprudence. Nous relevons l'absence, dans la jurisprudence, de définition générale, les décisions se bornant à affirmer, cas par cas, que tel ouvrage revêt un caractère public ou privé. En dépit de la grande hétérogénéité des ouvrages publics, il est possible de dégager quelques lignes directrices.

Il ressort des jurisprudences du Tribunal des conflits, du Conseil d'État et de la Cour de cassation que le trait distinctif de l'ouvrage réside dans son affectation à l'utilité publique. Par

la fonction publique qu'il remplit, l'ouvrage appelle une protection particulière qui appelle à son tour, en contrepartie, un régime de responsabilité spécifique.

Cette notion d'utilité publique recouvre deux critères qui ne sont pas nécessairement cumulatifs, l'un organique, l'autre matériel. Le critère organique renvoie au propriétaire du bien. Le critère matériel correspond à la fonctionnalité de l'ouvrage.

Commençons par envisager les hypothèses correspondant aux ouvrages appartenant à une personne publique. Ainsi que le relèvent J. Petit et G. Eveillard, dans leur ouvrage sur *L'ouvrage public* (17), la propriété publique « constitue assurément un indice d'une fonction d'utilité publique pour l'évidente raison que, normalement, les personnes publiques agissent dans l'intérêt général. Voilà un autre aspect du rôle que joue le critère organique dans la qualification d'ouvrage public ».

Mais la propriété publique ne suffit pas : l'affectation exclusive à un intérêt privé emporte même dans ce cas (18) la qualité d'ouvrage privé (19). Mais l'affectation conjointe à un intérêt public et à un intérêt privé ne fait pas obstacle à ce que soit reconnue l'existence d'une utilité publique suffisante pour emporter la qualification d'ouvrage public.

Pour déterminer les modalités de l'affectation à l'utilité publique, nous ne saurions mieux dire que Guy Braibant dans ses conclusions sur la décision *Arbez-Gindre* (20) : « l'ouvrage public peut se définir comme un immeuble construit, appartenant à une personne publique et affecté soit à l'usage du public soit à un service public ou du moins, pour comprendre notamment le cas des églises, à un but d'utilité générale ».

L'affectation d'un ouvrage à l'exécution d'un service public, qu'il soit administratif ou industriel et commercial, suffit à entraîner sa qualification d'ouvrage public (21).

La qualité d'ouvrage public découle également de l'affectation d'un ouvrage appartenant à une personne publique à l'usage du public. L'ensemble des voies de communication ouvertes à la circulation du public ou à la circulation publique constituent des ouvrages publics (22). Il en va de même s'agissant d'infrastructures affectées à l'usage du public (23).

Certaines solutions ne se laissent pas aisément ranger dans l'une ou l'autre de ces deux catégories comme celle évoquée par Guy Braibant qui qualifie une église d'ouvrage public (24). Il s'agit, dans cette hypothèse qui vaudrait pour d'autres édifices culturels appartenant à une personne publique, d'un ouvrage affecté à un but d'intérêt général consistant à permettre à chacun de pratiquer son culte dans le respect de l'ordre et de la sécurité publics.

C'est pourquoi nous pensons, comme le doyen Auby dans son étude consacrée à l'ouvrage public (25), que, s'agissant des ouvrages appartenant à une personne publique, « l'idée d'affectation d'intérêt général suffit à peu près pour déterminer l'appartenance à la catégorie des ouvrages publics » (26).

Si l'on envisage maintenant les hypothèses correspondant aux biens appartenant à une personne privée, le défaut de critère organique entraîne, pour que soit atteint le seuil d'une utilité publique suffisante, une intensification du critère matériel tenant à la fonctionnalité de l'ouvrage. Le doyen Auby le relève fort pertinemment, dans son étude précitée : « tout immeuble privé comportant une destination d'intérêt général ne constitue évidemment pas un ouvrage public et cette qualification ne s'applique que lorsque la fonction de l'ouvrage se rattache à une fonction assumée par l'administration ».

On décèle dans cette qualification, qui peut surprendre à première vue, la dimension fonctionnelle de la notion. Un bien appartenant à une personne privée sera qualifié d'ouvrage public dans la stricte mesure où il y a un intérêt à lui appliquer le régime juridique y afférent. Cette extension d'un régime de droit public à un ouvrage appartenant à une personne privée recouvre, en l'état actuel de la jurisprudence, trois hypothèses.

Nous ne nous attarderons guère sur la première qui correspond aux biens qui s'incorporent matériellement à un ouvrage public et en deviennent, par la théorie de l'accessoire, une dépendance. Ainsi jugé des branchements particuliers d'eau, de gaz ou d'électricité situés sous la voirie publique (27). De même, s'agissant du branchement particulier, en ce qui concerne la portion établie à l'intérieur d'un immeuble privé (28). Sont également considérés comme tels les biens incorporés à la voie publique (29).

La deuxième hypothèse correspond aux biens appartenant à une personne privée et affectés à l'usage direct du public à la condition qu'une personne publique en assure l'entretien, la gestion et la surveillance. Cette catégorie recouvre le cas des voies privées ouvertes à la circulation générale. Le critère de la fonctionnalité publique renforcée est rempli par le cumul de deux conditions. Il faut d'une part que le bien serve à l'usage direct du public, sans aucune exception de personnes (30) et d'autre part que cet usage soit fait en accord et en collaboration avec une personne publique. Une voie privée constitue un ouvrage public lorsque la commune en assure l'entretien (31) mais tel n'est pas le cas si le passage sur la voie privée a uniquement fait l'objet d'une tolérance du propriétaire (32), sans entretien ni aménagement de la commune (33).

La troisième hypothèse, qui correspond au cas de l'espèce, concerne l'affectation directe à l'exécution d'un service public (34).

L'absence de propriété publique ne fait pas totalement disparaître, dans les deux dernières séries d'hypothèses, la personne publique du champ de l'ouvrage. Dans tous les cas, la personne privée qui participe à une fonction d'utilité publique au moyen de son ouvrage agit, d'une manière ou d'une autre, sous le timbre d'une personne publique. S'agissant des voies privées, leur qualification d'ouvrage public suppose nécessairement un accord de l'administration que révèle sa participation à l'aménagement et à l'entretien des voies. En cas d'affectation directe à l'exécution d'un service public, on retrouve l'aval de l'administration dans le contrôle exercé sur la mission de service public elle-même (35). La personne publique ne figure plus au premier plan en tant que propriétaire de l'ouvrage mais elle intervient quand même en entérinant, de manière indirecte, la participation de la personne privée à l'utilité publique.

Il n'existe donc pas de principe subordonnant le caractère public d'un ouvrage à sa propriété publique.

Ouvrage public lorsqu'il était la propriété d'EDF, établissement public, le transformateur litigieux le demeure donc après le transfert de propriété à ERDF, société de droit privé, dès lors qu'il reste directement affecté à l'exécution d'un service public dont cette société a la charge.

La loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières a procédé au changement de statut d'EDF, qui est devenue une société anonyme en vertu de son article 24. Mais contrairement à ce qu'il fera, un an plus tard, s'agissant des biens d'Aéroports de Paris (ADP) (36), le législateur est resté muet sur la qualité des ouvrages appartenant à EDF ou à ses filiales telle ERDF. L'article 25 de ladite loi se borne en effet à prévoir que : « La transformation en sociétés d'Électricité de France et de Gaz de France n'emporte ni création de personnes morales nouvelles, ni cessation d'activité. Les biens, droits, obligations, contrats et autorisations de toute nature des sociétés Électricité de France et Gaz de France, en France et hors de France, sont ceux de chacun des établissements publics au moment de la transformation de leur forme juridique. Cette transformation ne permet aucune remise en cause de ces biens, droits, obligations, contrats et autorisations et n'a, en particulier, aucune incidence sur les contrats conclus avec des tiers par Électricité de France, Gaz de France et les sociétés qui leur sont liées au sens des articles L. 233-1 à L. 233-4 du code de commerce ».

Nous ne nous trouvons pas dans l'hypothèse de l'avis contentieux *Adelée* (37), rendu, s'agissant des ouvrages de France Télécom. À la suite de la transformation de celle-ci en société par la loi du 26 juillet 1996 et du déclassement à compter du 31 décembre 1996 des

biens relevant auparavant du domaine public, s'est posée la question du statut des ouvrages appartenant à la nouvelle institution. Après avoir relevé que « le législateur a entendu mettre fin à la protection particulière dont bénéficiaient les biens de la personne morale de droit public France Télécom », cet avis poursuit : « il résulte de ce qui précède que, quelles que soient les dates auxquelles ils ont été entrepris et achevés, les ouvrages immobiliers appartenant à la société France Télécom ne présentent plus, depuis le 31 décembre 1996, le caractère d'ouvrages publics. Il n'en est autrement que pour ceux qui sont incorporés à un ouvrage public tel qu'une voie publique et qui en constituent une dépendance ». Selon nous, l'avis *Adelée* se borne à régler le cas des ouvrages de France Télécom, en tirant toutes les conséquences de la logique de concurrence entre tous les opérateurs, sans énoncer de règle générale qui ferait obstacle à ce qu'un ouvrage appartenant à une personne privée puisse être qualifié de public.

Dès lors que le législateur n'a pas entendu modifier le statut des ouvrages qui appartenaient à EDF, la transformation de l'établissement public en personne morale de droit privé est restée sans incidence sur le caractère d'ouvrage public de ceux qui ont continué d'être affectés directement à l'exécution d'un service public⁽³⁸⁾. Tel est le cas d'un transformateur qui est directement affecté à la distribution publique de l'électricité.

L'article 1^{er} de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité dispose en effet que : « Le service public de l'électricité a pour objet de garantir l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'intérêt général [...] ». L'article 2 de la loi précise le contenu du service public de l'électricité⁽³⁹⁾ en distinguant trois missions : l'approvisionnement, le transport et la distribution, enfin, la fourniture aux clients.

Votre décision, qui pourra être transposée notamment aux ouvrages appartenant à Gaz de France (GDF), apportera une utile précision quant au régime des ouvrages de distribution électrique sous l'empire des textes actuellement en vigueur. En réaffirmant le caractère d'ouvrage public, vous resterez fidèles à votre jurisprudence qui fait prévaloir, en ce domaine, la fonctionnalité de l'ouvrage sur la nature de son propriétaire. Notons au passage que cette solution est celle défendue devant vous à la fois par ERDF et par le gouvernement.

Enfin, en aguillant le litige vers la juridiction administrative, vous assurerez une opportune continuité juridique en évitant de procéder à la déqualification d'ouvrages dont la fonction même n'a pas été modifiée. En l'absence d'intervention du législateur en ce sens, une certaine permanence dans la définition des blocs de compétence nous paraît souhaitable, en dépit des évolutions affectant l'organisation du service public et le statut des organes qui en ont la charge. Cette solution revêt une portée au-delà du cas d'espèce dans la mesure où la question du caractère public d'ouvrages appartenant à une personne privée est susceptible de se poser de plus en plus fréquemment en raison du double mouvement de transformation de certains établissements publics en sociétés de droit privé et d'externalisation croissante du parc immobilier des personnes publiques.

Le juge administratif est donc compétent pour connaître des deux chefs de conclusions présentés par les époux Michel. Vous déclarerez nulles et non avenues la procédure devant la juridiction judiciaire, à l'exception de l'arrêt de la cour d'appel de Rennes en date du 5 février 2009 ainsi que l'ordonnance du tribunal administratif de Rennes en date du 23 février 2006, et renverrez la cause et les parties devant ce tribunal.

Annexe

Tribunal des conflits, 12 avril 2010, req. n° 3718

Électricité réseau distribution de France (ERDF) c/ Michel

Considérant que les époux Michel 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 ; qu'Electricité de France (EDF) ayant refusé de faire droit à leur demande d'enlèvement du transformateur ou de réalisation de travaux de protection, ils ont saisi le tribunal administratif d'un recours contre cette décision; que cette juridiction s'étant

déclarée incompétente pour connaître de leur demande, M. et M^{me} Michel ont fait assigner EDF, aux droits de laquelle vient la société Electricité Réseau Distribution de France (ERDF), devant le tribunal de grande instance de Rennes, pour obtenir, à titre principal, le déplacement du poste de transformation ou, subsidiairement, l'exécution de travaux de protection, ainsi que le paiement de dommages-intérêts ;

En ce qui concerne la demande de déplacement du transformateur :

Considérant que des conclusions tendant à faire ordonner le déplacement ou la transformation d'un ouvrage public relèvent par nature de la compétence du juge administratif; que le juge judiciaire ne peut prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte, sous quelque forme que ce soit, à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public, sauf dans l'hypothèse où la réalisation de l'ouvrage procède d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'administration ;

Considérant que les postes de transformation qui appartenaient à l'établissement public EDF avant la loi du 9 août 2004 transformant cet établissement en société avaient le caractère d'ouvrage public ; qu'étant directement affectés au service public de distribution électrique dont la société ERDF a désormais la charge, ils conservent leur caractère d'ouvrage public ;

Considérant que les époux Michel demandent à titre principal le déplacement d'un poste de transformation qui constitue, ainsi qu'il a été dit, un ouvrage public et, subsidiairement, la modification de ses conditions d'installation; qu'en l'absence de voie de fait, cette demande relève de la seule compétence de la juridiction administrative ;

En ce qui concerne la demande indemnitaire :

Considérant que, si les litiges nés des rapports de droit privé qui lient un service public industriel et commercial assurant la distribution d'électricité à ses usagers relèvent de la compétence des juridictions judiciaires, il en va autrement lorsque l'utilisateur demande réparation d'un dommage qui est étranger à la fourniture de la prestation et provient du fonctionnement d'un ouvrage ne constituant pas un raccordement particulier au réseau public ;

Considérant que les époux Michel demandent réparation d'un préjudice qui résulte selon eux du fonctionnement d'un poste de transformation installé au sous-sol de l'immeuble dans lequel ils habitent; que ce dommage, rattaché au fonctionnement d'un ouvrage public et dont la source ne se situe pas dans un branchement particulier, est dépourvu de lien avec la fourniture d'électricité; qu'il en résulte que les époux Michel doivent être considérés comme des tiers vis-à-vis de l'ouvrage public et qu'en conséquence, leur demande relève également à ce titre de la compétence de la juridiction administrative ;



(MM. Bailly, rapporteur ; Guyomar, commissaire du gouvernement)











Mots clés :

TRAVAUX PUBLICS * Ouvrage public * Définition * Service public de l'électricité

(1) Pour une centrale thermique CE, sect., 16 nov. 1962, *EDF c/ Faivre* : Lebon 614.

(2) Pour une ligne à haute tension : CE 7 nov. 1962, *EDF c/ Cts Jacquet* : Lebon T. 1141 ; solution confirmée après la décision précit. du 23 oct. 1998 excluant les biens d'EDF de la domanialité publique T. confl., 17 déc. 2007, *EDF c/ Assurances Pacifica* : RJEP oct. 2008. Comm. 44, note B. Bourgeois-Machureau et J. Boucher.

(3) Pour des cellules d'alimentation électrique dans un local technique : CE 12 juin 1998, *M. Masse*, n° 144291  ; et pour un transformateur T. confl., 22 juin 1998, *Consorts Bussereau, Electricité de France et autres* : Lebon T. 823, 1208 et 1211 .

- (4) T. confl., 13 déc. 1976, *Époux Zaoui* : Lebon 706 . T. confl., 15 mars 1999, *M^{me} Pristupa c/ ADP* : Lebon 444 .
- (5) CE 12 déc. 2005 : Lebon 670.
- (6) CE, sect., 25 avr. 1958, *Dame Veuve Barbaza* : Lebon 228.
- (7) CE 16 mai 1983, *Préfet commissaire de la République du département de la Loire c/Tribunal de grande instance de Montbrison* : Lebon 538 .
- (8) V. en ce sens par ex. s'agissant des nuisances sonores causées par le bruit anormal d'un transformateur, CE 5 janv. 1968, *EDF c/ Rolland* : Lebon T. 1137 .
- (9) V. en ce sens par ex. T. confl., 17 déc. 2007, *EDF c/ Assurances Pacifica* , qui relève que la victime devait être regardée comme « ayant la qualité de tiers vis-à-vis de l'ouvrage public d'EDF, alors établissement public ».
- (10) Le paragraphe 3 de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII disposait que : « le conseil de préfecture prononcera sur les réclamations de particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration ». Il est peu de dire que la compétence de la juridiction administrative s'est étendue bien au-delà du sens littéral de cette disposition pour attirer l'ensemble des dommages de travaux publics. Ainsi que le relève le répertoire général du droit français Fuzier-Herman : « il ne faut voir dans l'article 4 §3 de la loi de pluviôse an VIII que le point de départ de la compétence administrative. Le principe qu'il édictait a été depuis longtemps dépassé par la jurisprudence qui a créé de toutes pièces les théories régissant la matière [...] et, il faut bien le dire, les juges administratifs, dans cette mainmise sur les litiges naissant à l'occasion de travaux publics et que ne prévoyait pas le texte initial au sens restreint de la loi de l'an VIII ont tout simplement cherché à reconquérir la plénitude de juridiction appartenant en fait à leurs prédécesseurs de l'Ancien Régime, les intendants et les conseils du roi aux termes de la plupart des actes ordonnant ou concédant l'exécution de travaux publics ».
- (11) V. not. CE 19 oct. 2009, *Gaz de France c/ M. et M^{me} Blassenat* et CE 23 nov. 2009, *Association syndicale autorisée de Saint-Omer*.
- (12) CE 13 nov. 2009, *Association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique « La sauvegarde de la Moine »* .
- (13) T. confl., 6 mai 2002, *M. et M^{me} Binet c/ EDF* : Lebon 544 . CE, sect., 29 janv. 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et commune de Clans* : Lebon 21 . Selon lequel : « lorsque le juge administratif est saisi d'une demande d'exécution d'une décision juridictionnelle dont il résulte qu'un ouvrage public a été implanté de façon irrégulière, il lui appartient, pour déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, si l'exécution de cette décision implique qu'il ordonne la démolition de cet ouvrage, de rechercher, d'abord, si, eu égard notamment aux motifs de la décision, une régularisation appropriée est possible. Dans la négative, il lui revient ensuite de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que l'existence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général ».
- (14) V. pour le rappel de ces conditions CE 26 sept. 2001, *Département du Bas-Rhin* : Lebon 434 . CE, sect., 12 déc. 1986, *Rebora* : Lebon 281 .
- (15) L'article 2 de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports précise ainsi que les ouvrages appartenant à Aéroports de Paris « et affectés au service public aéroportuaire sont des ouvrages publics ».


(16) S'agissant des biens immeubles affectés à la production de l'électricité, une telle qualification a ainsi été déduite, pour les ouvrages concédés, des dispositions de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique T. confl., 12 déc. 1955, *Ané c/ EDF* : Lebon 628.


(17) Aux éditions Litec.


(18) *A fortiori* lorsque le bien appartient à une personne privée (v. par ex. 30 mai 1986, *M. Laugier*. Civ. 1^{re}, 19 févr. 1991, *SNCF* : Bull. civ. I, n° 69).




(19) V. not. s'agissant du bac exploité par une commune dans un intérêt purement commercial Civ. 2^e, 13 mai 1955, *Bonhomme* : Bull. civ. II, n° 270. S'agissant d'une rigole dérivée du canal d'évacuation d'un abreuvoir communal, CE 26 juill. 1934, *Commune de Saint-Lucien* : Lebon 906.

(20) CE 13 juill. 1965, *Arbez-Gindre* : Lebon 442 .


(21) V. par ex. s'agissant d'une mairie, CE, sect., 23 févr. 1973, *Cne de Chamonix* : Lebon 170. D'un palais de justice, CE 30 janv. 1974, *Sieur Delmas*  ; des ouvrages destinés à assurer l'alimentation en eau, 26 déc. 1952, *Département de la Corrèze* : Lebon 605. Des égouts, CE 26 juill. 1947, *Ville de Villeurbane* : Lebon 441. D'un hôpital, Civ. 12 janv. 1949 : Bull. civ. 1949 p. 9. Des immeubles d'un office public d'habitations à loyer modéré affectés au service public du logement OPHLM de Nancy préc.

(22) Pour les routes CE 9 mai 1930, *Commune de Bagnols-sur-Cèze* : Lebon 492. Pour les autoroutes, T. confl., 28 juin 1965, *M^{elle} Ruban* : Lebon 816 . Pour les chemins ruraux relevant du domaine privé communal, CE 16 mars 1955, *Ville de Grasse* : Lebon 161.

(23) Par ex. les équipements d'une aire de jeux d'un square communal, CE 28 mai 1982, *Royer*  ou encore les cimetières publics, CE 28 juin 1935, *Marécar*, Lebon 734.

(24) CE 20 avr. 1966, *Ville de Marseille* : Lebon 266 . CE 28 févr. 1973, *Commune de Lagos* : Lebon 180 . V. par ex. CE 10 nov. 1993, *Commune de Mirebeau-sur-Bèze* , qui qualifie d'ouvrage public le réseau communal de distribution de la télévision par câble.


(25) CJEG 1961. 61.

(26) V. pour l'application de ce critère CE 25 juin 1971, *Ville d'Angoulême* : Lebon 480  qui qualifie d'ouvrage public un système communal d'évacuation des eaux réalisé dans un « but d'intérêt général ».

(27) CE 21 janv. 1927, *Compagnie générale des eaux*. CE 13 mars 1959, *Société Lyonnaise des eaux* : Lebon 182.

(28) CE 22 janv. 1960, *Gladieu*.

(29) V. par ex. pour un mur de soutènement CE 21 janv. 1977, *C^{ie} des eaux* : Lebon 94 ou de clôture CE 16 nov. 1960, *Commune du Bugue* ; pour une grille encastrée dans un trottoir 2 mars 1938, *Sieur Guarino*.


(30) V. *a contrario* CE 28 nov. 1934, *C^{ie} d'assurances La Bourgogne* : Lebon 1127. CE 4 janv. 1961, *Palmier* : Lebon 2. CE 16 févr. 1977, *Association l'automobile club Normand* : Lebon 990 .

(31) CE 30 mai 1947, *Ville de Rueil* : Lebon 234.


(32) T. confl., 6 févr. 1956, *Consorts Sauvy* : Lebon 583.

(33) CE 22 avr. 1983, *M^{me} Veuve Jaffrain*.

(34) V. par ex. Civ. 2 juin 1913, *Société nimoise d'éclairage électrique* s'agissant d'un ouvrage produisant l'électricité nécessaire à l'éclairage public et regardé, en tant que tel, comme nécessaire à l'exécution d'une mission de service public. CE 30 sept. 1955, *Caisse régionale de sécurité sociale de Nantes* : Lebon 459 s'agissant d'une plaque tournante appartenant à la SNCF qui n'a pas cessé d'être affectée au service public du chemin de fer. T. confl., 6 févr. 1956, *Établissements Ponsa-Lardit* s'agissant d'une centrale thermique établie par un concessionnaire de chemin de fer et affectée à l'exécution du service.

(35) CE, sect., 28 juin 1963, *Sieur Narcy* : Lebon 401. CE, sect., 22 févr. 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés* .

(36) Le législateur a prévu, dans la loi du 20 avril 2005 (à son article 2), que « les ouvrages appartenant à la société ADP et affectés au service public aéroportuaire sont des ouvrages publics ». Ce faisant, il a clairement confirmé qu'une telle qualification n'était subordonnée ni à la propriété publique ni à la domanialité publique. Est ainsi validé le raisonnement sur lequel repose les précédents cités qui fait prévaloir la fonctionnalité publique de l'ouvrage sur la qualité de son propriétaire. Les travaux parlementaires attestent de la volonté du législateur de sanctuariser un statut qu'il estime nécessaire à la fois à la garantie de la continuité du service public et à la protection des éventuelles victimes de dommages. Sur le premier point, la préoccupation du législateur a reçu un écho remarquable de la part du Conseil constitutionnel. Dans sa décision n° 2005-513 DC du 14 avr. 2005, il a indiqué que « le déclassement d'un bien appartenant au domaine public ne saurait avoir pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il reste affecté ».

(37) CE 11 juill. 2001, *Adelée* : Lebon 372 .

(38) Compte tenu de leur nature, il n'est pas nécessaire de rechercher s'ils sont affectés à l'usage direct du public.

(39) « Le service public de l'électricité assure le développement équilibré de l'approvisionnement en électricité, le développement et l'exploitation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ainsi que la fourniture d'électricité, dans les conditions définies ci-après ».