

**TRAVAUX PUBLICS
DÉFINITION****TC 28 mars 1955, EFFIMIEFF, Rec. 617**(AJ 1955.II.332, note J.A. ; JCP 1955.II.8786,
note Blaevoet ; RA 1955.285,
note Liet-Veaux)

Cons. que le litige qui oppose le sieur Effimieff à l'Association syndicale de reconstruction de Toulon porte sur l'exécution d'un marché de travaux, passé par celle-ci avec cet entrepreneur de maçonnerie ; que l'art. 17 de la loi du 6 juin 1948 a attribué aux associations syndicales de reconstruction le caractère d'établissements publics ; *que le législateur a ainsi expressément manifesté son intention d'assigner à ces organismes, dans l'œuvre de la reconstruction immobilière, une mission de service public, dans les conditions définies et pour les fins d'intérêt national visées par la loi et le règlement et, corrélativement, de les soumettre, qu'il s'agisse des prérogatives de puissance publique attachées à cette qualité ou des sujétions qu'elle entraîne, à l'ensemble des règles de droit public correspondant à cette mission ; qu'il suit de là que, nonobstant le fait que les immeubles reconstruits ne sont pas la propriété de ces associations qui, aux termes de l'art. 39 de la loi du 16 juin 1948, « sont maîtres de l'œuvre jusqu'à réception définitive des travaux », les opérations de reconstruction qui ont lieu par leur intermédiaire, qu'elles intéressent des immeubles appartenant à des particuliers ou des biens de collectivités publiques, constituent des opérations de travail public ; qu'elles sont notamment réglementées, à ce titre, par les prescriptions du décret du 2 août 1949, pris en exécution du décret du 12 nov. 1938, lesquelles ont édicté, pour les marchés relatifs à ces opérations, des dispositions inspirées de celles du décret du 6 avr. 1942, modifié par le décret du 1^{er} avr. 1948, qui régissent les marchés de l'État ; qu'il résulte de ce qui précède que les litiges soulevés par l'exécution de tels marchés relèvent de la compétence du juge des travaux publics ; qu'ainsi c'est à bon droit que le préfet du Var a, par l'arrêté susvisé, revendiqué la connaissance du présent litige pour la juridiction administrative ;...*

(Arrêté de conflit confirmé).

OBSERVATIONS

- 1 I. — Afin d'accélérer et de coordonner la reconstruction des immeubles sinistrés par fait de guerre, le législateur a institué, par une loi du 16 juin 1948, deux catégories de groupements : les

sociétés coopératives de reconstruction, qui sont des organismes de droit privé, et les associations syndicales de reconstruction, qui sont, aux termes mêmes de la loi, des établissements publics. Ces groupements ont eu pour mission de faire exécuter les travaux de reconstruction pour le compte de leurs membres.

Ces travaux ont donné naissance à de nombreux litiges, opposant les groupements de reconstruction aux entrepreneurs avec lesquels ils avaient traité ou aux sinistrés dont ils sont les mandataires. La question s'est alors posée de savoir si les travaux exécutés par les associations syndicales de reconstruction, c'est-à-dire par des personnes morales de droit public, pour le compte de particuliers, avaient le caractère de travaux publics ou de travaux privés. Cette question, qui intéressait plusieurs centaines d'associations syndicales groupant au total près de cent mille sinistrés, avait une très grande importance pratique : elle commandait en effet à la fois la détermination de la juridiction compétente – administrative ou judiciaire – et celle des règles de fond applicables – droit public ou droit privé.

Dans leur majorité, les tribunaux judiciaires ont admis leur compétence, en estimant que ces travaux avaient un caractère privé (v. notamment AJ 1954.II.267, note Liet-Veaux, et AJ 1955.II.331, note J.A.). Les tribunaux administratifs avaient au contraire tendance à adopter la solution inverse. Toutefois, ni la Cour de cassation ni le Conseil d'État n'avaient encore eu l'occasion de se prononcer sur cette question avant que le Tribunal des conflits ne la tranchât dans le sens de la compétence administrative par la décision *Effmieff*.

- 2 II. — La solution retenue par les tribunaux judiciaires était conforme à la définition classique des travaux publics, qui exigeait la réunion de trois conditions : travaux immobiliers – exécutés pour le compte d'une personne publique – dans un but d'utilité générale (cf. CE 10 juin 1921, *Commune de Monségur**, et nos obs.). En l'espèce, les travaux avaient évidemment un caractère immobilier ; mais ils avaient pour objet la reconstruction d'immeubles appartenant à des propriétaires privés ; l'on pouvait ainsi se demander s'ils répondaient à un but d'intérêt général, et, en tout cas, l'on pouvait affirmer qu'ils n'étaient pas exécutés pour le compte d'une personne publique.

Jusqu'alors, la jurisprudence n'avait reconnu un caractère public à des travaux exécutés pour des particuliers que de façon tout à fait exceptionnelle, lorsqu'ils étaient l'accessoire d'un travail public (CE 21 janv. 1927, *Compagnie générale des eaux*, Rec. 94 ; D. 1928.3.57, note Blaevoet). En dehors de ce cas, les travaux faits sur des immeubles privés n'étaient regardés comme des travaux publics que dans la mesure où ils avaient été exécutés en réalité pour le compte, non de leur propriétaire, mais de la collectivité

publique (CE 26 nov. 1948, *Chardon*, Rec. 446 : démolition d'immeubles sinistrés ; – Sect. 29 avr. 1949, *Consorts Dastrevigne*, Rec. 185 : travaux ordonnés par le maire pour parer à un danger grave et imminent). La jurisprudence traditionnelle conduisait donc à dénier aux travaux exécutés par les associations syndicales de reconstruction pour des sinistrés privés le caractère de travaux publics.

Mais le Tribunal des conflits ne s'est pas arrêté à ces notions traditionnelles. Il a estimé que le législateur, en attribuant aux associations syndicales de reconstruction le caractère d'établissements publics, avait ainsi manifesté son intention de leur assigner une « mission de service public », pour « des fins d'intérêt national », et de les soumettre en conséquence « aux règles de droit public correspondant à cette mission » ; il en a déduit que leurs travaux, quel qu'en soit le destinataire, sont des travaux publics.

3 III. — Le Tribunal des conflits a dégagé ainsi une définition nouvelle et singulièrement extensive de la notion de travaux publics. Cette définition n'est pas incompatible avec la précédente, et elle ne s'y substitue pas : les deux conceptions coexistent dans la jurisprudence actuelle. Constituent donc, des travaux publics :

- soit les travaux exécutés pour une personne publique dans un but d'utilité générale (jurisprudence *Commune de Monségur*) ;
- soit les travaux exécutés par une personne publique dans le cadre d'une mission de service public (jurisprudence *Effimieff*).

Ainsi l'accent est mis tantôt sur la destination des travaux, tantôt sur leurs modalités d'exécution. Mais, dans l'un et l'autre cas, deux conditions fondamentales doivent être réunies, qui donnent à la notion de travaux publics son unité : il faut que les travaux correspondent à *une fin d'intérêt général* et qu'ils comportent, à un stade quelconque, en qualité d'intermédiaire ou de bénéficiaire, de maître d'œuvre ou de maître de l'ouvrage, *l'intervention d'une personne publique* (TC 6 oct. 2009, *Pragnère et société Garage du Faucigny c. Société Construction de lignes électriques*, Rec. 592).

Si l'une de ces deux conditions fait défaut, les travaux ont un caractère privé, quelle que soit d'ailleurs leur utilité, et même s'ils bénéficient de procédés juridiques exorbitants du droit commun : tel est le cas des constructions exécutées pour leur propre compte ou sur leur parc de logements par les sociétés d'habitations à loyers modérés (CE Sect. 7 nov. 1958, *Entreprise Eugène Revert*, Rec. 541 ; RD publ. 1959.596, concl. Heumann ; AJ 1959.II.196, note Gardies ; – TC 14 déc. 2009, *Société d'HLM pour Paris et sa région c. Société Dumez Île de France*, Rec. 592), ou des travaux exécutés pour le compte de particuliers par les coopératives de reconstruction qui, à la différence des associations syndicales de reconstruction, sont des organismes de droit privé (CE 18 mai 1960, *Époux Grenet*, Rec. 340), mais de tels travaux revêtent le caractère

de travaux publics à partir du moment où la coopérative de reconstruction, personne privée, est transformée en établissement public, personne publique (TC 25 nov. 1963, *Rauby*, Rec. 789 ; JCP 1964.II.13479, note R.L. ; AJ 1964.116, notes Moreau et Montmerle). De même n'ont pas le caractère de travaux publics les travaux exécutés sur une portion de la voie publique par un particulier, titulaire d'une permission de voirie, pour son propre compte (CE Sect. 11 mai 1962, *Dame Ymain*, Rec. 316 ; S. 1962.243 et D. 1962.556, concl. Combarrous ; AJ 1962.424, chr. Galabert et Gentot : remise en état de la chaussée par un particulier à la suite de la pose d'un branchement d'égout desservant son immeuble).

IV. — Depuis 1955, la jurisprudence a fait application, parallèlement, de la définition classique et de la définition nouvelle des travaux publics.

- 4 Conformément à la première, le caractère de travaux publics a été reconnu, par exemple, à la construction, pour le compte du département du Var, du barrage de Malpasset (TC 14 nov. 1960, *Pourcin*, Rec. 1152 ; RA 1960.609, note Liet-Veaux), à la reconstruction d'une église par une société coopérative de reconstruction pour le compte d'une commune (CE Sect. 2 juin 1961, *Leduc*, Rec. 365 ; AJ 1961.345, concl. Braibant), à l'établissement d'un barrage sur un torrent, par une commune, en vue de son alimentation en eau potable (TC 21 mars 1966, *Commune de Soultz*, Rec. 828 ; JCP 1966.II.14687, note Dufau ; AJ 1966.306, note Gautron). La même jurisprudence s'applique aux travaux des services publics industriels et commerciaux, lorsque ces derniers sont gérés par un établissement public comme l'était EDF ou lorsqu'ils sont concédés à une personne de droit privé comme l'était la SNCF (CE 19 févr. 1969, *EDF c. Entreprise « Pignetta et Repetti »*, Rec. 107 ; — TC 17 févr. 1972, *SNCF c. Solon et Barrault*, Rec. 944 — v. n° 81.10).
- 5 D'autre part, le Conseil d'État a appliqué la jurisprudence *Effmieff* aux travaux de reboisement exécutés par l'État pour le compte de particuliers (Sect. 20 avr. 1956, *Ministre de l'agriculture c. Consorts Grimouard**), aux travaux effectués d'office par une commune, afin d'assurer la sécurité publique, sur un immeuble privé qui menace ruine (Ass. 12 avr. 1957, *Mimouni*, Rec. 262 — v. n° 71.7 ; — Sect. 21 déc. 1962, *Ville de Thiais*, Rec. 701 ; AJ 1963.89, chr. Gentot et Fourré) ou sur un immeuble insalubre (CE 30 mai 1962, *Poplin*, Rec. 359). Il en va de même des travaux de curage d'un cours d'eau non navigable ni flottable exécutés d'office par l'administration (CE Sect. 1^{er} oct. 1966, *Bachimont*, Rec. 510). S'agissant des travaux exécutés sur des immeubles classés monuments historiques la jurisprudence, après les avoir considérés comme des travaux privés (CE Ass. 13 févr. 1942, *Commune de Sarlat*, Rec. 49 ; D. 1942.167, note P.L.J. ; RD publ. 1943.349, concl. Léonard, note R.B.) opère une distinction entre

les travaux effectués de son plein gré par un propriétaire, qui ont un caractère privé (TC 28 avr. 1980, *Prunet c. Le Bras*, Rec. 507 ; AJ 1980.605, note Moderne), et ceux qui sont exécutés d'office par l'État en application de l'article 9 de la loi du 31 déc. 1913, qui ont le caractère de travaux publics (Sect. 5 mars 1982, *Guetre*, Rec. 100 ; Gaz. Pal. 1982.2.651, concl. Genevois).

- 6 Les deux définitions se recouvrent d'ailleurs lorsque les travaux ont été effectués par une personne publique, dans un but d'intérêt général ou de service public, et pour son propre compte : tel est le cas, notamment, de l'ensemble des travaux exécutés par les collectivités publiques sur leurs voies publiques.
- 7 La décision *Effimieff*, en mettant l'accent sur la mission de service public dévolue aux associations syndicales de reconstruction, s'inscrit dans la ligne d'une série d'arrêts qui ont eu pour objet de redonner à la notion de service public un rôle essentiel dans la délimitation entre les compétences administrative et judiciaire et dans la définition du droit public. Avec les arrêts *Effimieff* et *Grimouard*, la mission de service public est devenue l'un des éléments fondamentaux de la notion de travaux publics ; selon la décision *Époux Bertin**, du 20 avr. 1956, l'exécution du service public constitue l'un des critères des contrats administratifs ; dans la décision *Société « Le Béton »** du 19 oct. 1956, l'affectation au service public sert à définir le champ d'application du régime de la domanialité publique.
- 8 La définition de *l'ouvrage public* se situe dans la même ligne. Dans son dernier état, la jurisprudence considère, qu'indépendamment de la qualification d'ouvrage public par détermination de la loi, présentent ce caractère, en particulier, 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. Relèvent de cette qualification les ouvrages affectés au service public de la distribution d'électricité et, en matière de production, les ouvrages qui, en raison des contraintes particulières qui leur sont imposées, sont affectés au service public de la sécurité de l'approvisionnement en électricité (CE Ass. (avis) 29 avr. 2010, *M. et Mme Béliгаud*, Rec. 126, concl. Guyomar ; RFDA 2010.557, note Melleray ; AJ 2010.1642, chr. Liéber et Botteghi ; JCP 2010 Act. p. 1015, note Sorbara ; RJEP 2010, comm. 54, note Y. Gaudemet — Dans le même sens, TC 12 avr. 2010, *Électricité réseau distribution de France c. M. et Mme Michel*, RFDA 2010.551, concl. Guyomar ; JCP Adm. 2010.2173, note Moreau).
- 9 V. — La notion juridique de travaux publics a connu une nouvelle extension en 1963 : le Tribunal des conflits a jugé que la construction des routes nationales appartient « par nature à l'État », que les personnes morales de droit privé auxquelles elle peut être confiée

agissent nécessairement pour le compte de l'État, et qu'elle a ainsi, quel que soit le maître de l'ouvrage, le caractère de travaux publics (TC 10 juill. 1963, *Société Entreprise Peyrot**). Cette solution se rattache sans doute, dans ses termes, à la définition traditionnelle : mais elle en fait une application nouvelle en considérant que certains travaux sont, en raison de leur nature et quelles que soient leurs modalités, exécutés pour le compte d'une personne publique. Le domaine des marchés de travaux publics demeure toutefois moins étendu que celui des travaux publics eux-mêmes : lorsque des marchés qui ont pour objet l'exécution de tels travaux sont passés par une personne de droit privé, ils constituent en règle générale des contrats de droit privé (*SNCF c. Solon et Barrault*, précité ; - v. nos obs. sous les arrêts *Grimouard** et *Peyrot**).