

<b>OBJECTIFS DU COURS</b>
---------------------------

David RAVELLA

### Objectifs pédagogiques du cours

- Se repérer dans un environnement de droit public général (distinguer les acteurs publics et privés, découvrir l'encadrement normatif général de l'action des personnes publiques)
- Acquérir une connaissance générale de l'encadrement normatif des travaux publics :
  - . Se repérer parmi les différents modes juridiques de réalisation des travaux publics (modes de gestion, projets d'aménagements)
  - . Être en mesure de prévenir la mise en œuvre de la responsabilité pour dommages de travaux publics et/ou d'ouvrages publics
  - . Appréhender plus efficacement les procédures de concertation avec le public mises en œuvre dans le cadre d'un projet de réalisation de travaux publics
  - . Avoir connaissance des normes environnementales encadrant la réalisation de travaux publics
- Acquérir les bases de la réflexion juridique pour être capable de se servir utilement, dans le monde professionnel, des connaissances assimilées (syllogisme juridique, méthode de recherche juridique de base)

### Programme et contenu du cours

- Notions fondamentales du droit administratif (service public, police administrative, contrats administratifs, actes administratifs, propriété publique)
- Notions spécifiques aux travaux publics (travaux publics, ouvrage public, responsabilité administrative en matière de dommages de TP/OP, maîtrise d'ouvrages publics ou MOP, expropriation pour cause d'utilité publique)
- Thématiques ciblées (droit de l'environnement et travaux publics, concertation du public et travaux publics)

### Prérequis

- Connaissance des institutions publiques (cours de première année)

### Notation en TD

Les TD sont construits autour de la résolution de cas pratiques permettant aux étudiants d'avoir une vision concrète de la mise en œuvre des règles de droit dans le cadre de leur future activité.

Les étudiants prépareront et assisteront à 3 séances de TD pour ce cours de droit de deuxième année.

- Lundi 12 novembre 2018 (séance 1)
- Vendredi 21 décembre 2018 (séance 2)
- Jeudi 24 janvier 2019 (séance 3)

Pour chaque séance de TD il sera demandé aux étudiants de préparer le cas pratique par écrit et par groupes de 5 ou 6 étudiants maximum (chaque groupe de TD devra comporter 4 groupes). Pour chaque séance, le cas pratique écrit sera ramassé par le chargé de TD, les étudiants ne présentant pas d'écrit seront pénalisés d'un malus de notation (-1 point), mais les étudiants présentant un véritable travail écrit pourront bénéficier d'une bonification sur leur note finale de TD (jusqu'à +2 points). Un écrit est exigé par groupe, et non pas étudiant, le chargé de TD ramassera donc 4 cas pratiques à chaque séance.

Pour les séances 2 et 3, le cas pratique devra impérativement être préparé par l'ensemble des étudiants, toujours en groupes, mais seulement 2 groupes seront interrogés à l'oral dans chacune de ces deux dernières séances, pour présenter une partie de la résolution du cas pratique. Il sera possible de vous arranger avec le chargé de TD en séance 1 pour déterminer l'ordre de passage des groupes (les groupes 1 et 2 en séance 2 par exemple, et 3 et 4 en séance 3).

Pour résumer, la notation des étudiants en TD reposera donc essentiellement sur la base d'exposés relatifs aux cas pratiques et de leurs supports écrits, mais d'autres évaluations pourront bonifier la note du cas pratique.

La note finale de TD sera donc composée :

1. De la note « d'exposé » (rendu écrit + prestation orale)
2. De la note de participation : éventuelle bonification pour « participation » en TD (pouvant augmenter la note de TD jusqu'à +2 points) (il s'agit d'une bonification individuelle de participation)
3. De la note de rendu : éventuelle bonification pour chaque cas pratique rendu (+0,5 pour « travail rendu » ; jusqu'à +2 points pour un bon travail) et éventuel malus pour chaque cas non rendu (-1 point par cas non rendu).

## INTRODUCTION

- Qu'est-ce que le droit ?

Le droit peut être défini assez simplement comme l'ensemble des règles d'organisation de la société.

- Comment le droit procède-t-il pour organiser la vie en société ? (Catégories juridiques, régime juridique, qualification juridique)

- Sources du droit / Hiérarchie des normes

- Double ordre de juridiction

- Genèse et autonomie du droit administratif. TC, 1873, Blanco.

- Architecture de la présentation générale des grandes notions du droit administratif.

Le droit administratif encadre dans une large mesure l'action des personnes publiques. On peut présenter l'étude des grandes notions du droit administratif de la manière suivante.

Les personnes publiques ont deux finalités principales :

- . Activités de service public
- . Activités de police administrative (régulation, réglementation)

Pour mener à bien ces finalités les personnes publiques ont besoin de moyens :

- . Des moyens juridiques :
  - . Acte administratif
  - . Contrat administratif
  - . Contrats de droit privé
- . Des moyens matériels : les biens publics
- . Des moyens humains : les agents publics

## PARTIE 1 – SERVICE PUBLIC ET PROPRIÉTÉ PUBLIQUE

### Chapitre 1 – Le service public

#### **Section 1 – Définition juridique du service public.**

Le service public est une activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne publique.

*CE, 2007, Association du Personnel Relevant des Établissements pour Inadaptés (A.P.R.E.I.).*

#### **A. Qualifications textuelles**

Exemple des pompes funèbres : une loi définit cette activité comme étant de service public.

#### **B. Qualification jurisprudentielle : critères cumulatifs**

##### **a. Le critère matériel : l'activité d'intérêt général**

Critère pas simple à comprendre : qu'est-ce qu'une activité d'intérêt général ? Notion complexe à déterminer.

Définition : activité qui vise la satisfaction prioritaire des besoins collectifs de la population.

##### **b. Le critère organique : le contrôle par une personne publique**

Les activités gérées par des personnes publiques sont présumées être des services publics. Les activités gérées par des personnes privées sont présumées privées et donc ne pas constituer des services publics (mais des personnes publiques peuvent gérer des activités qui ne sont pas reconnues comme constitutives d'un service public et inversement des personnes privées peuvent gérer des activités reconnues comme étant de véritables services publics).

. La gestion en régie : présomption de service public.

. La gestion déléguée : délégation unilatérale ou contractuelle, délégation à une personne publique ou à une personne privée

. L'initiative privée

L'intérêt général ne sert pas à qualifier un service public.

L'attribution à une activité de la qualité de service doit toujours procéder de la décision d'une personne publique. Si elle assure directement le service (gestion « en régie » : RATP...), le contrôle est présumé.

Si l'activité est gérée par une personne privée (déléguée par une personne publique) : TCL, groupe Keolis. Sa qualification de service public est donnée par la jurisprudence. La délégation peut être faite de 2 manières : choix du contrat (voie contractuelle), choix de l'acte administratif unilatéral (voie unilatérale).

Voie contractuelle. Une personne publique a un besoin (avoir un réseau de transports publics). Soit en régie (gestion de la commune), soit délégation : contrat avec la société privée (écrire l'activité et les obligations auxquelles l'entreprise sera soumise).

Deux catégories de contrat de commande public : concession (de service public, de travaux publics, ou les deux : le risque économique pèse sur le co-contractant privé), de marché public.

Certaines activités des personnes publiques ne sont pas considérées comme d'intérêt général donc pas de service public.

Association transparente : seulement des personnes publiques (subterfuge).

Lorsqu'il existe un acte public de délégation, le juge vérifie la volonté du service public à déléguer. Lorsqu'il n'y a pas d'acte juridique clair et défini sur la volonté de la personne publique à déléguer la gestion du service public, il y a des critères pour juger la capacité de la pers pub à contrôler le service public en question.

Les critères sont :

- le co-contractant doit disposer des prérogatives de puissance publique : pouvoir qu'un pers privée n'aurait si une pers pub ne lui aurait pas confié. Exemple : l'Etat peut prélever l'impôt est une prérogative de puissance publique.

Une activité peut être reconnue de service public sans prérogative de puissance publique, si dans le fonctionnement il y a un contrôle effectif de la personne publique (au CA, pouvoir de regard sur les finances, etc.)

Autre possibilité : une pers privée a elle-même l'initiative d'activité d'intérêt général, qui sera contrôlée.

Synthèse qualification jurisprudentielle :

Les activités gérées par des personnes publiques sont présumées être des services publics. Les activités gérées par des personnes privées sont présumées privées et donc ne pas constituer des services publics (mais des personnes publiques peuvent gérer des activités qui ne sont pas reconnues comme constitutives d'un service public et inversement des personnes privées peuvent gérer des activités reconnues comme étant de véritables services publics).

- La gestion en régie : présomption de service public.

- La gestion déléguée : délégation unilatérale ou contractuelle, délégation à une personne publique ou à une personne privée

- L'initiative privée

## Section 2 – La distinction SPA / SPIC

### A. La qualification SPA/SPIC

*TC, 22 janv. 1921, Société commerciale de l'ouest africain (bac d'Eloka)*

*CE ass., 16 nov. 1956, Union syndicale des industries aéronautiques – USIA*

Un service public ne sera qualifié d'industriel ou commercial que si, au terme d'une analyse fondée sur un faisceau d'indices, la gestion du service public se rapproche de celle d'une entreprise privée au travers de son objet, de son mode de financement, de ses modalités de fonctionnement.

SPA : service pub administratif

SPIC : service public industriel et commercial

Intérêt de la distinction : le régime juridique applicable est diff. De droit privé pour SPIC, de droit public pour SPA.

SPIC : SNCF (EPIC qui gère un SPIC), EDF

SPA : missions régaliennes

Pendant longtemps, on ne faisait pas la distinction. Un arrêt l'a créée (années 1920) : arrêt « bac d'Eloka ». En 1956, l'arrêt USIA du Conseil d'Etat fixe 3 éléments nécessaires pour caractériser un SPIC : l'objet du service, son mode de financement et ses modalités de fonctionnement.

Objet du service : production ou vente de biens ou de services, comme le ferait une entreprise privée. Les activités non commerciales ne peuvent pas être qualifiées de SPIC. Le juge semble considérer comme non commercial l'ensemble des activités qui ne peuvent pas être prises en charge par une pers privée. Exemple d'activité non commerciale : mise en œuvre de prérogative de puissance publique (police, réglementation, sécurité publique), désintéressée (présomption d'administrativité). L'objet peut être présumé commercial : gestion d'un hôtel, distribution d'eau, distribution collective de chaleur.

Mode de financement : un SPIC se finance comme une entreprise privée (le prix facturé à l'utilisateur doit apparaître comme la contrepartie de la prestation fournie). L'utilisateur doit supporter le coût du service. Le financement des SPIC doit reposer essentiellement sur des redevances versées par les usagers et le montant de celle-ci doit correspondre au coût du service. Exemple : ticket TCL. Les SPA sont financés par les impôts.

Modalités de fonctionnement : le service public peut être géré selon des méthodes proches de celles pratiquées par une entreprise privée, on leur reconnaît alors plus facilement la qualité de SPIC. Le juge distingue la gestion publique et la gestion privée.

### B. Le régime des SPA et des SPIC

Le régime juridique diffère suivant que l'on est en présence d'un SPA ou d'un SPIC ainsi, le statut des agents et des usagers, et le régime des biens et des actes du service (actes unilatéraux et contrats) ne suivront pas les mêmes règles.

Sur le régime juridique des SPA. On applique un régime plutôt de droit administratif, ou un régime mixte, c'est-à-dire mêlant droit administratif et droit privé. Il faut distinguer deux situations. Lorsque le spa est géré par une pers pub, une large application du droit administratif : les agents du spa seront par ex nécessairement des agents publics. Les usagers du spa seront dans une situation légale et règlementaire de droit public. Les actes unilatéraux sont des actes administratifs. Lorsque le spa est géré par une pers privée, l'application est mixte, une place plus large est laissée à l'application du droit privé : droit du travail pour les agents, actes unilatéraux de droit privé, contrats de droit privé, etc.

Sur le régime juridique des SPIC. On applique plutôt et par principe le droit privé.

### Section 3 – Les lois du service public

Tous les services publics ont un noyau de règles juridiques communes. 3 principes comme socles des services publics juridiques : principe d'égalité et de neutralité du service public, de continuité, de mutabilité du service public.

#### A. Le principe d'égalité et de neutralité du service public

Le principe d'égalité commande de ne pas traiter de manière différente des personnes se trouvant dans des situations identiques. Ce principe, nous le verrons trouve deux limites importantes :

. D'abord il permet de traiter de manière différente des personnes se trouvant dans des situations différentes.

. Ensuite l'intérêt général peut dans certains cas justifier une atteinte au principe d'égalité.

*CE, 1951, Soc. Concerts du conservatoire*

#### B. Le principe de continuité du service public

Cette continuité du service public est à la fois temporelle et spatiale. Temporelle, elle commande au service concerné d'assurer le service de manière régulière dans le temps, sans arrêts intempestifs. Spatiale, la continuité impose une égale répartition des services public sur l'ensemble du territoire, la question se posant notamment dans les zones rurales reculées dans lesquels certains services publics ont déserté les lieux.

*CC, n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, Droit de grève à la radio et à la télévision*

#### C. Le principe de mutabilité du service public

Le principe de mutabilité permet aux gestionnaires du service public de modifier le fonctionnement du service public pour des motifs d'intérêt général.

*CE, 1902, Compagnie nouvelle du gaz de Déville-Lès-Rouen*

### Section 4 – La gestion du service public

Article 4, ordonnance du 29 janv. 2016 : « Les autorités concédantes (...) sont libres de décider du mode de gestion qu'elles estiment le plus approprié pour exécuter les travaux ou gérer les services. Elles peuvent choisir d'exploiter leurs services publics en utilisant leurs propres ressources ou en coopération avec d'autres autorités concédantes, ou de les concéder à des opérateurs économiques ».

Deux modes de gestion des services publics : directe (gestion par la personne publique avec ses propres moyens) ou déléguée (gestion déléguée à une autre personne publique ou à une personne privée).

#### A. La régie directe

Le service public créé n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de la pers publique qui le gère. Les SPA sont souvent gérés directement. Inconvénients : manque de savoir-faire et/ou de ressources, volonté d'internaliser...

#### B. La gestion déléguée

Activité externalisée. La gestion des SPIC est souvent délégués.

Plusieurs façons de déléguer : unilatérale, contractuelle.

- Délégation unilatérale : hypothèse dans laquelle la personne publique décide par un acte unilatéral la création d'une entité publique créée pour gérer le service public (cas des établissements publics comme la SNCF, le musée du Louvre, l'ENTPE, un office du tourisme...) ou la délégation à une entreprise privée (entreprises publiques à statut privé comme

- Délégation contractuelle : par principe, les délégations de service public sont contractuelles. Plusieurs types de contrat (dont deux grands) permettent à l'administration de confier à un tier la gestion d'un service public. Le contrat le plus utilisé est la concession de service public. Il existe, plus rarement, des contrats de marché publique. Le risque économique pèse entièrement sur la personne publique dans le cas des marchés publics (la rémunération est constituée par un prix reversé), et sur le co-contractant dans le cas des concessions (la rémunération est constituée par une redevance prise sur les usagers). Le marché public est « un contrat conclu à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs avec un ou plusieurs opérateur(s) économique(s) pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, fournitures ou services ». Les contrats de concession sont « les contrats conclus par écrit par lesquels une ou plusieurs

autorité(s) concédante(s) confie(nt) l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateur(s) économique(s) à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service, soit de ce droit assorti d'un prix ».

## Section 5 – Service public et concurrence

Le droit de la concurrence s'est développé de manière exponentielle ces dernières années. La concurrence au sens large tient une place de plus en plus importante au sein du droit public, et plus particulièrement au sein du droit du service public. Cette notion intervient dans deux cas.

### A. Procédures de mise en concurrence

Afin d'éviter une rupture d'égalité devant les charges publiques et de protéger les deniers publics, il a été établi que les contrats de la commande publique, c'est-à-dire les contrats par lesquels une personne publique se procure des biens ou des services, doivent faire l'objet d'une mise en concurrence.

Pas de mise en concurrence en-deçà de 25000 € HT.

### B. Application du droit de la concurrence

Si une activité de service public relève de la définition que le droit de l'Union européenne retient de l'entreprise alors le droit de la concurrence lui est applicable. La seule distinction intéressant l'Union européenne est celle activité marchande / non marchande.

Le droit de la concurrence intervient de deux manières.

- Intervention des personnes publiques en matière économique.

Les personnes publiques peuvent intervenir sur le marché... Le Conseil d'État a reconnu aux personnes publiques le droit d'exercer une activité économique sous certaines conditions, notamment lorsqu'il existe un intérêt public, cet intérêt pouvant résulter de la carence de l'initiative privée.

CE, 2006, Ordre des avocats aux barreaux de Paris ; CE, 2000, JLB Consultant.

Mais si elles le font elles doivent respecter le droit de la concurrence.

CJUE, Höfner du 23 avril 1991, la Cour de justice a ainsi considéré que « dans le contexte du droit de la concurrence, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement ».

- Opposabilité du droit de la concurrence

Même lorsqu'elle n'est pas soumise au droit de la concurrence, soit parce qu'elle exerce une activité de service public non marchande, soit parce qu'elle exerce des Prérogatives

de puissance publique, l'administration peut néanmoins se voir opposer le droit de la concurrence. C'est en particulier le cas lorsqu'elle adopte des normes, des règles, qui vont avoir pour effet, parfois indirectement, de fausser le jeu de la concurrence.

## Chapitre 2 – La propriété publique

### Section 1. La propriété publique

La propriété est un élément inerrant à la personnalité juridique : toute entité ayant la qualité de personne sur le plan juridique a un patrimoine regroupant l'ensemble de ses propriétés. Tous les biens appartenant à une personne publique sont des biens publics. Les biens publics ne sont pas imperméables aux catégories élaborées pour les biens privés (meubles / immeubles, corporels / incorporels).

Les articles L1 et L2 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) confirment qu'il faut qualifier de biens publics, l'ensemble des biens appartenant à une personne publique. Il s'agit donc de la consécration d'un droit de propriété des personnes publiques sur l'ensemble de leurs biens.

### Section 2. La domanialité publique

Les biens publics se répartissent en deux catégories, les biens du domaine public et les biens du domaine privé.

Font partie du domaine privé, tous les biens publics ne faisant pas partie du domaine public.

Article L. 2211-1 du CG3P. Définition négative et résiduelle. L'article L. 2111-1 du CG3P dispose que « sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique (mentionnée à l'article L. 1) est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ».

Deux critères pour qu'un bien fasse partie du domaine public.

#### A. Le bien doit être la propriété d'une personne publique

Les biens appartenant à des personnes privées ne font jamais partie du domaine public.

#### B. Le bien doit être affecté à l'utilité publique

En réalité, le CG3P distingue ici la situation des biens immeubles et des biens meubles. L'affectation ne concerne que les biens immeubles. D'après la jurisprudence, reprise par le CG3P (art. L. 2111-1), il y a affectation à l'utilité publique dans deux hypothèses :

- L'affectation à l'usage direct du public : difficile à cerner, il faut donc distinguer l'affectation à l'usage direct du public et la simple ouverture au public. Exemple d'un parc public.

- L'affectation à un service public : le bien doit faire l'objet d'un aménagement indispensable L. 2111-1 CG3P. Exemple d'un bâtiment censé être un musée ouvert au public gratuitement, libre d'accès : s'il n'y a pas d'aménagement (œuvres d'art), il n'est pas affecté à un service public.

### **Section 3. La protection inhérente à la propriété publique : insaisissabilité et incessibilité à vil prix**

#### **A. Le principe d'insaisissabilité des biens publics**

L'article L. 2311-1 du CG3P précise que « les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 sont insaisissables ».

Le principe d'insaisissabilité implique une protection multiple des biens publics : notamment, impossibilité d'utiliser à l'encontre des biens publics (donc à l'encontre des personnes publiques) les voies d'exécution du droit commun, et interdiction d'appliquer les procédures collectives aux personnes publiques.

#### **B. Le principe d'incessibilité à vil prix des biens publics**

Le Conseil constitutionnel des 25-26 juin 1986 relative aux privatisations : « La Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ». Il n'est pas possible de brader des biens publics.

### **Section 4. La protection inhérente à la domanialité publique : inaliénabilité et imprescriptibilité**

Article L 3111-1 du CG3P : « Les biens des personnes publiques qui relèvent du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles ».

#### **A. Le principe d'inaliénabilité du domaine public**

Les biens du domaine public ne peuvent être vendus sans procédure préalable de déclassement : faire sortir un bien du domaine public pour le faire entrer dans le domaine privé. Inaliénabilité : ne pas pouvoir vendre un bien public.

#### **B. Le principe d'imprescriptibilité du domaine public**

Les biens du domaine public ne perdent pas leur qualité publique du fait d'un non-usage. Ils ne peuvent faire l'objet d'aucune prescription acquisitive. Pour des biens privés, si un immeuble est occupé pendant 30 ans et personne ne l'a réclamé, ce bien nous appartient. Cela est impossible pour un bien public : imprescriptibilité.

## PARTIE 2 – TRAVAUX PUBLICS

Maitre de l'ouvrage : personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit. La loi MOP (maitrise d'ouvrage publique) précise certaines définitions. « Le maitre de l'ouvrage a pour compétence

Maitre d'œuvre : personne en charge de la conception de l'immeuble, de sa réhabilitation ou de sa réutilisation. C'est une personne ou un groupement de personne chargée par la MO de l'étude et de la mise au point du projet. Il s'agit la plupart du temps d'un architecte.

Entreprise de TP : sous la responsabilité du MO, elle est chargée de la construction ou de la réhabilitation de l'immeuble.

Conducteur d'opération (OPC) : assistance générale et contrôle des opérations

Coordinateur de sécurité et de santé

Contrôle technique

### Chapitre 1 - Les notions de travaux publics et d'ouvrage public

En droit, on en parle uniquement de travaux publics lors de la réalisation de travaux : l'immeuble s'appelle ouvrage public. Les deux notions ne correspondent pas nécessairement ainsi : des travaux publics ne donnent pas forcément un ouvrage public, des travaux privés ne donnent pas forcément un ouvrage privé. Le régime juridique n'est pas le même. Exemple : un pont établi sur une propriété privée reconstruit par l'administration des ponts et chaussées dans un but d'intérêt général a caractère d'ouvrage privé. A l'inverse, un ouvrage public peut résulter de travaux privé (rare mais possible) : un barrage construit par un particulier acquis ultérieurement par la ville pour alimenter son éclairage public.

#### **Section 1. La notion de « travaux publics »**

La définition du travail public repose sur deux éléments. D'abord un élément matériel, le travail public est un travail réalisé sur un immeuble. En outre, un élément fonctionnel, le travail public est une opération d'intérêt public.

#### **A. L'élément matériel : un travail réalisé sur un immeuble**

##### **a. La notion de « travail »**

On entend par « travail » les opérations nécessaires à la réalisation de l'ouvrage fait par la main de l'homme, ce qui exclut les opérations intellectuelles.

##### **b. Travail portant sur un immeuble**

Les travaux réalisés sur des meubles ne sont jamais des travaux publics.

Petite subtilité : il existe des immeubles par destination. Exemple : statue nichée dans une église, immeuble faisant partie de l'église ou meuble ? Le juge a dit que certains meubles sont destinés à rester attachés à un immeuble, ce sont des immeubles par destination. Sont considérés comme immeubles par destination le réseau téléphonique, la fibre optique, les réseaux sous-marins, les chaudières...

#### **B. L'élément fonctionnel : une opération d'intérêt public**

Pour qu'un travail soit public, son intérêt doit aussi être public. Il doit être effectué pour le compte d'une personne publique ou au moins sous son contrôle. La présence d'une personne publique indique la présence d'un intérêt public.

Conseil d'Etat, 1921, Commune de Monségur

Tribunal des Conflits, 1955, Effimieff

Deux alternatives : travaux exécutés pour le compte d'une personne publique dans le but d'intérêt général, soit sous le contrôle d'une personne publique pour une mission d'intérêt général. Dans tous les cas, ils correspondent à des fins d'intérêt général et une personne publique intervient.

##### **a. Le travail pour le compte d'une personne publique dans un but d'intérêt général**

Cette hypothèse comprend deux propositions.

- Travaux pour le compte d'une personne publique : les travaux sont effectués sur un immeuble appartenant à une personne publique (elle est bénéficiaire).

##### **b. Travail effectué sous le contrôle d'une personne publique dans le cadre d'une mission de SP**

#### **Section 2. La notion d'ouvrage public**

L'état du droit positif résulte d'un avis du Conseil d'Etat en date du 29 avril 2010, l'avis M. et Mme Bélignaud.

« La qualification d'ouvrage public peut être déterminée par la loi. Présentent aussi le caractère d'ouvrage public, notamment 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 d'un service public ».

#### **A. L'ouvrage public, bien immobilier**

**B. L'ouvrage public, bien spécialement aménagé****C. L'ouvrage public, bien affecté à l'utilité publique****Chapitre 2 - La responsabilité du fait des dommages de travaux publics**

- Notion de dommage de travaux publics
- Les différents systèmes de mise en œuvre de la responsabilité dans le cadre de dommages de travaux publics

**Section 1. La responsabilité pour faute****A. Les dommages causés aux participants : responsabilité pour faute prouvée****B. Les dommages causés aux usagers : responsabilité pour faute présumée****Section 2. La responsabilité sans faute**

D'une manière générale c'est le régime de responsabilité qui sera applicable aux dommages causés aux tiers. Cette responsabilité sans faute est reconnue aussi bien s'agissant des dommages permanents que des dommages accidentels de travaux publics.

La victime doit établir un dommage, un lien de causalité et le caractère anormal et spécial du dommage.

Trois faits générateurs sont de nature à engager la responsabilité de l'administration.

**A. Le préjudice causé par un travail ou un ouvrage public à un tiers**

Arrêt originel : Un entrepreneur était en charge de l'extraction de pierres par dynamites pour l'entretien des routes. Une explosion provoqua la rupture de câbles de fils téléphoniques qui interférèrent avec un câble à haute tension, ce qui électrocuta une personne extérieure.

Le conseil d'Etat a décidé que la personne extérieure n'a pas eu besoin de prouver de faute, mais de démontrer le caractère anormal (inhabituel) et spécial (propre à la victime).

**B. L'ouvrage public exceptionnellement dangereux**

Les ouvrages concernés sont en grande majorité des installations électriques.

**C. Les dommages permanents de travaux publics**

Les dommages permanents de travaux publics peuvent être considérés, en schématisant comme des « inconvénients de voisinage d'un caractère exceptionnel résultant, pour une propriété, de la proximité d'un ouvrage public ».

Exemple : construction d'une nouvelle bouche de métro devant un magasin, fermeture pendant six mois. Responsabilité sans faute.

Exemple : feuilles d'arbres qui tombent sur les toits en centre-ville. Dommage permanent de travaux publics car manque d'entretien. Pas considéré comme anormal cependant donc responsabilité pas engagée.

Pas de réparation lorsque le dommage était prévisible : responsabilité partagée voire aucune.

**Chapitre 3 - L'expropriation pour cause d'utilité publique**

L'expropriation pour cause d'utilité publique est une opération administrative par laquelle l'administration oblige un particulier à lui céder la propriété d'un immeuble dans un but d'utilité publique et moyennant une indemnité juste et préalable.

C'est une prérogative de puissance publique très utilisée par l'administration chaque fois qu'elle décide de se lancer dans de grands travaux empiétant sur des propriétés privées (autoroute, stade par exemple). Elle permet de porter atteinte au droit de propriété (inviolable et sacré par l'article 17 de la DDHC, valeur constitutionnelle).

Il faut distinguer l'expropriation et la réquisition (procédé de cession forcée qui permet à l'administration de se procurer des biens ou des services, qui a la particularité d'être temporaire, à l'origine utilisée en temps de guerre et aujourd'hui dans un régime civil).

Il faut aussi distinguer l'expropriation, qui porte sur des immeubles et des biens réels immobiliers), de la nationalisation, qui concerne essentiellement des biens meubles et incorporels, forme d'expropriation qui consiste en l'acquisition forcée du capital d'une entreprise.

Il faut enfin distinguer l'expropriation du droit de préemption, qui se définit comme le droit de se porter acquéreur par priorité d'un bien immobilier mis en vente, et qui permet aux personnes publiques de se procurer des immeubles s'en avoir à subir la spéculation foncière, car le vendeur n'aura pas d'autre choix. Le prix de vente est fixé, à défaut d'accord amiable par des tribunaux judiciaires. Ce droit ne peut être mis en œuvre que dans le cas d'une mise en vente.

**Section 1. Les conditions juridiques du recours à l'expropriation**

C'est sous la Révolution et le Premier Empire qu'est née le droit à la propriété dans la DDHC.

Article 2 : « Le droit de propriété est un droit naturel et imprescriptible de l'Homme ».

L'article 17 fixe les conditions fondamentales du recours à l'expropriation : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité



publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

### A. Les titulaires du pouvoir d'exproprier

Personnes publiques et dans certains cas des personnes privées. En dehors des concessionnaires, certaines personnes privées peuvent être habilitées à recourir à l'expropriation (associations dans certains cas...).

Quelle que soit la personne, les procédures sont toujours conduites par les autorités de l'Etat. Si l'Etat n'est pas toujours à l'initiative, c'est toujours de lui qu'émanent les actes déclenchant la procédure.

S'agissant des bénéficiaires de l'expropriation (en général la même personne que le titulaire), lorsque la déclaration d'utilité publique ne mentionne pas le bénéficiaire, le juge administratif présume qu'il s'agit de l'Etat.

### B. Les biens susceptibles d'être expropriés

Seuls les biens immeubles peuvent faire l'objet d'une expropriation. Il existe une seule exception notable en matière militaire : les brevets d'invention intéressant la défense nationale.

L'expropriation peut porter sur la totalité ou sur une partie de l'immeuble. Exemple : les deux étages supérieurs d'un immeuble pour établir un pont tournant. Le sous-sol peut être exproprié indépendamment.

On peut exproprier à la fois les immeubles et les droits réels immobiliers. En droit, une distinction existe entre les droits réels et les droits personnels. Les premiers confèrent à leur titulaire un pouvoir direct et immédiat, sans passer par l'entremise d'un individu (exemple : droit de propriété). Les derniers (« droits de créance ») permettent à une personne (créancier) d'exiger d'une autre personne (débitrice) l'exécution d'une créance (obligation).

Démembrement du droit de propriété : *usus* (droit d'utiliser du bien), *abusus* (droit de disposer du bien), *fructus* (droit de retirer les fruits du bien).

Les immeubles appartenant au domaine public sont inaliénables donc ne peuvent pas faire l'objet d'une expropriation.

### C. La finalité de l'expropriation : la notion d'utilité publique

L'expropriation ne peut être réalisée qu'en vue d'un but d'utilité publique. C'est ce que prévoit l'ensemble des normes.

## Section 2. L'encadrement normatif de la procédure d'expropriation

### A. La phase administrative

L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) peut être de trois types (articles L110-1 et L110-2 du code de l'expropriation) : enquêtes publiques qui relèvent du code de l'expropriation, du code de l'environnement, et qui ne sont pas préalables à une déclaration d'utilité publique prévus par d'autres textes.

Les enquêtes sont basées sur des dossiers d'enquêtes. Le dossier normal (la DUP est demandée en vue des travaux ou ouvrages à réaliser), article R112-4 du code de l'expropriation, dans lequel doit figurer une notice explicative du projet, un plan de situation, un plan général des travaux, les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants, l'appréciation sommaire des dépenses, une étude d'impact environnementale et une évaluation socio-économique. Le dossier simplifié est exigé pour l'acquisition d'immeubles et pour les opérations d'urbanisme importantes.

Le bénéficiaire déclenche la procédure en exprimant son intention. Désignation de la commission d'enquête ou du commissaire enquêteur dans les conditions fixées par le code de l'environnement ; ceux-ci doivent être indépendants et impartiaux. Ouverture de l'enquête : le préfet du lieu du siège du bénéficiaire est compétent pour décider de l'ouverture de l'enquête publique. Il prend un arrêté (article R112-12 du code de l'expropriation).

### B. La phase judiciaire

#### Chapitre 4 - Protection de l'OP et exécution des TP : un droit spécifique

#### Section 1 - Encadrement normatif spécial pour l'exécution des TP

##### A. Les prérogatives de l'administration pour l'exécution des TP

L'État, l'administration au sens large, bénéficie de pouvoirs exorbitants lui permettant de réaliser au mieux les travaux nécessaires à l'intérêt public : le pouvoir d'exproprier, droit d'occupation temporaire, récupération des plus-values.

##### B. Les modes de réalisation et l'exécution des TP

a. Les modes de réalisation des TP (offre de concours, réalisation non contractuelle, réalisation contractuelle)

b. Les modalités juridiques d'exécution des TP (pièces du marché, obligations des parties, responsabilité en cas d'inexécution)

#### Section 2. Protection spécifique de l'ouvrage public

La protection fondamentale de l'ouvrage public réside dans son intangibilité de principe.

(CE, 1853, Robin de la Grimaudière ; CE, 2003, Commune de Clans)

Le principe d'intangibilité signifie qu'en principe, un ouvrage public achevé dans la légalité ne peut faire l'objet d'une décision de justice visant à sa destruction.