

**Note sous Cour administrative d'appel de Bordeaux, 30
juin 2011, numéro 09BX02187, Compagnie Prudence
Créole contre Commune de Saint Paul**

Rémi Radiguet

► **To cite this version:**

Rémi Radiguet. Note sous Cour administrative d'appel de Bordeaux, 30 juin 2011, numéro 09BX02187, Compagnie Prudence Créole contre Commune de Saint Paul. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2011, pp.215-220. hal-02623065

HAL Id: hal-02623065

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02623065>

Submitted on 26 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

10.13-Ouvrages et travaux publics

Ouvrage public- responsabilité-travaux publics-cause exonératoire- fait du tiers- service public- police administrative-salubrité publique-manquement aux obligations de police

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 30 juin 2011, *Compagnie Prudence Créole c/ Commune de Saint Paul*, n°09BX02187.

Rémi RADIGUET, Doctorant, Chargé d'enseignement vacataire à l'Université de La Réunion.

A la lecture de cet arrêt, il apparaît très clairement que le requérant n'a pas trouvé chaussure à son pied. Et pour cause, le rejet de ses prétentions ne permettront pas à l'assureur de se faire rembourser des indemnités qu'il a dû déboursé à son assuré le magasin « MANGROLIA chaussure ».

Les faits de l'espèce sont les suivants. Dans la nuit du 29 au 30 juin 2005, un incendie a pris dans une poubelle publique installée contre le mur en bois du magasin de chaussures. Le feu s'est propagé sur ce dernier et l'a détruit totalement. L'assureur va faire des pieds et des mains pour obtenir réparation du préjudice causé à son assuré en étant en justice contre la commune de Saint Paul et la communauté d'agglomération du Territoire de la côte ouest (TCO). Différents griefs sont soulevés mais l'affaire se focalise principalement sur la notion d'ouvrage public et son régime de responsabilité généralement favorable aux usagers et tiers de l'ouvrage. Le requérant est débouté en première instance sur le seul motif relevé par le tribunal administratif de défaut de lien de causalité direct : le fait générateur n'est pas imputable à l'ouvrage mais à la personne responsable du déclenchement de l'incendie. La cour confirme la régularité du jugement en indiquant que le juge du premier degré pouvait rejeter la requête « sans qu'il soit besoin de statuer [...], au fond sur la responsabilité sans faute résultant d'un dommage de travaux publics ». Mais l'intérêt de l'arrêt réside justement dans le fait que les juges du second degré examinent au fond la responsabilité sans faute résultant d'un dommage de travaux publics.

Règne dans cette affaire une atmosphère « d'ouvrage public ». En effet si le juge ne fait pas droit à la demande du requérant, il s'inspire dans son argumentation des conséquences juridiques liées à la qualification d'ouvrage public. Tout paraît indiquer qu'erre autour de la poubelle publique l'ombre d'un fantôme d'ouvrage public¹ (I). L'ombre d'un fantôme ne reste toutefois que l'ombre d'un fantôme. Aussi et surtout sur le plan de la responsabilité. La poubelle n'est pas un ouvrage public, la responsabilité des personnes publiques ne peut être engagée (II).

I.- L'ombre du fantôme d'ouvrage public influence le raisonnement du juge

¹ L'expression « ombre d'un fantôme d'ouvrage public » est célèbre. Elle est utilisée par René CHAPUS pour exprimer l'effet très attractif de la notion de travail public. L'auteur décrit par cette expression l'hypothèse de « l'assimilation à un dommage de travaux publics, les dommages dont la réalisation est imputable à l'absence d'un ouvrage public qui aurait dû exister ». R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 2, Montchrestien, 15^{ème} éd., p. 577. Nous l'utilisons ici dans le même esprit que celui de l'auteur. Néanmoins, il ne s'agit pas de démontrer l'effet attractif de la notion de travail public sur la qualification du dommage mais plutôt de décrire l'effet attractif de la notion de travail public sur le raisonnement du juge administratif.

En l'espèce l'ombre du fantôme vient hanter le juge administratif jusqu'à le perturber dans son raisonnement. La question de la compétence juridictionnelle est oblitérée (A). L'illégalité est tolérée (B).

A.- L'ombre du fantôme d'ouvrage public détermine la compétence juridictionnelle

La poubelle publique était fixée directement sur le mur du magasin « Mangrolia Chaussure ». Les requérants invoquent la responsabilité de la commune de Saint Paul et de la communauté d'agglomération TCO pour « implantation fautive de la poubelle sur un bâtiment en bois » sans autorisation du propriétaire.

Or en principe, l'usage par une personne publique d'un immeuble privé sans autorisation du propriétaire est susceptible d'engager la responsabilité de la personne publique soit pour emprise irrégulière soit pour voie de fait. Tous deux relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire. Il en est ainsi de l'occupation d'un immeuble sans titre par une commune¹ ou encore d'une ligne électrique d'EDF surplombant irrégulièrement une propriété privée lorsque le litige ne soulève aucune question relative à l'appréciation de la légalité ou à l'interprétation d'un acte administratif². En serait-il de même, de la fixation d'une poubelle publique sur le mur d'un bâtiment en bois appartenant à une personne privée sans son autorisation, lorsque le recours n'a pas été dirigé contre acte ?

La réponse n'était pas évidente. Pourtant ni les parties à l'instance, ni le juge, pour qui la répartition des compétences est un motif d'ordre public³, n'ont soulevé la question. Sauf à ce que la cruelle loi de *l'imperatoria brevitatis* dissimule l'examen par le juge d'une question dont la réponse à donner n'était pas sans intérêt.

Par conséquent, la décision laisse penser que le juge fait appel à la théorie de l'effet attractif de la notion de travail public pour considérer que le litige relève de sa compétence. Il est constant que cette théorie se manifeste à plusieurs égards.

Sur le plan de la répartition des compétences, elle permet ainsi d'écarter la compétence de l'autorité judiciaire lorsque l'ouvrage peut être qualifié d'« ouvrage public » quand bien même son implantation résulte d'une voie de fait ou d'une emprise irrégulière⁴. A cet effet attractif « juridictionnel » fait écho un effet attractif du champ d'application de la notion. Ainsi, il a pu être jugé dans des domaines relativement proches de l'affaire que les dépendances qui contribuent à la conservation ou à la bonne utilisation de la voirie sont assimilées à un ouvrage public⁵. De plus, le service public d'enlèvement des ordures ménagères contribuant à l'entretien de la voie publique, le préjudice pouvant résulter des dépôts effectués par ce service, même sur une propriété privée, doit être regardé comme un dommage provenant de travaux publics⁶. A également été jugé qu'un conteneur d'ordures ménagères déplacé par le vent devait être regardé

¹ Civ. 1^{ère}, 9 janv. 2007, *Commune de Saint PRIX c/ Consorts Bonnet*, pourvoi n° K 05-15.439 ; note E. GAVIN-MILAN-OSTERLYNCK, *RDI*, 2007, p. 346.

² CE, 23 juillet 2010, *Françoise P*, req n°332761 ; note F. MELLERAY, *DA*, n°11, novembre 2010, comm. 147.

³ CE, 4 octobre 1967, *Sieur Trani*, req. n°60608, *Leb.*, p. 352.

⁴ Civ. 1^{er}, 19 juin 1990, *OPHLM Ivry-sur-Seine c/ Bucekomwska et a*, pourvoi n° 88-15737.

⁵ CE, 2 octobre 1987, *Commune de Labastide-Clairence*, n°71122.

⁶ CE, 23 décembre 1970, *Commune de Besseges*, req. n°76976 76977.

comme une dépendance de l'ouvrage public constitué par l'immeuble au fonctionnement duquel il était affecté¹.

Il n'était donc pas inconcevable qu'une poubelle publique, accessoire de la voirie participant directement à l'entretien de cette dernière², puisse par l'effet attractif de la notion de travail public, emporter la compétence de la juridiction administrative en en déduisant qu'il s'agissait d'un ouvrage public. C'est, semble-t-il, ce que l'on pourrait déduire du silence dont fait preuve le juge administratif d'appel quant à l'examen de sa compétence. L'ombre du fantôme d'ouvrage public est visible.

B.- L'ombre du fantôme d'ouvrage public légitime l'illégalité

La fixation d'une poubelle publique sur le mur d'une propriété privée sans autorisation préalable du propriétaire n'est pas illégale parce que ladite poubelle a pour finalité l'intérêt général. C'est en ces termes que le juge se prononce : « en tout état de cause l'installation d'un élément du mobilier urbain en vue d'assurer la propreté de la voirie est au nombre des sujétions que le propriétaire riverain est tenu de supporter dans l'intérêt général ». Ne peut-on pas y voir là une manifestation du célèbre adage : « ouvrage public mal planté ne se détruit pas » ?

Le centenaire principe d'intangibilité de l'ouvrage public³ signifie qu' « il n'appartient en aucun cas, à l'autorité judiciaire de prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte, sous quelque forme que ce soit, à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public »⁴. Entendu comme tel, le principe interdit au juge judiciaire d'imposer à l'administration la modification ou la destruction d'un ouvrage quand bien même elle aurait commis une voie de fait ou une emprise irrégulière⁵. C'est un *continuum* de l'effet attractif de la notion de travail public. L'effet attractif induisant la compétence de la juridiction administrative est complété par l'effet attractif induisant l'impossible destruction ou modification du bien illégalement implanté.

Certes, aucun recours n'a été engagé pour solliciter le déplacement de la poubelle publique. L'arrêt précise explicitement qu'« aucune pièce du dossier ne fait ressortir toutefois que cet ancrage [l'ancrage de la poubelle publique] ait été contesté par le propriétaire concerné ». Néanmoins, la finalité du principe d'intangibilité de l'ouvrage public est la préservation de l'intérêt général. Il serait en effet « manifestement contraire à l'intérêt général de prescrire, par une telle injonction [celle visant à détruire l'ouvrage public], l'interruption d'un service pour la satisfaction d'un intérêt particulier, si respectable qu'il soit [...]. Il y a des cas où le bon droit ne suffit pas pour obtenir la satisfaction que l'on désire, mais qui irait à l'encontre du bien commun »⁶. Le juge d'appel tire les conséquences logiques de la fonction d'intérêt général que remplit la poubelle publique. L'implantation illégale est admise en tant que « sujétions que le propriétaire riverain est tenu de supporter dans l'intérêt général ». L'ombre du fantôme d'ouvrage public devient prégnante.

¹ CE, 7 juin 1999, *OPHLM d'Arcueil-Gentilly*, req. n°181605.

² N'oublions pas qu'en vertu de l'article L.2224-17 du Code général des collectivités territoriales « l'obligation générale d'entretien à laquelle sont soumis les propriétaires et affectataires du domaine public comporte celle d'éliminer ou de faire éliminer les déchets qui s'y trouvent ». Les poubelles publiques participent évidemment directement à cette obligation générale d'entretien.

³ Pour un point sur l'évolution du principe, voir notamment : S. BRONDEL, « Le principe d'intangibilité des ouvrages publics : réflexions sur une évolution jurisprudentielle », *AJDA*, 2003, p. 761.

⁴ TC, 6 février 1956, *Consorts Sauvy*, n°1277, Leb. p. 586.

⁵ Civ. 1^{er}, 19 juin 1990, *OPHLM Ivry-sur-Seine c/ Bucekomwska et a*, pourvoi n° 88-15737.

⁶ C. BLAEVOET, « De l'intangibilité de l'ouvrage public », *D.*, Chr, XLI, 1965, p. 242.

II.- L'ombre d'un fantôme d'ouvrage ne suffit pas à la qualification de dommage de travail public

Visible et même prégnante au regard de l'interprétation que l'on peut faire du raisonnement du juge, l'ombre du fantôme d'ouvrage public ne suffit pas à caractériser l'ouvrage public. L'ombre n'a pas d'existence autonome. Il s'ensuit qu'elle est insaisissable parce qu'elle suit en tout point l'objet sur lequel elle porte ; en l'espèce un fantôme ou plutôt un meuble (A). Insaisissable aussi parce qu'elle n'existe que grâce à la lumière qui réfléchit sur l'objet ; en l'espèce le pyromane fait écran à l'engagement de la responsabilité des personnes publiques (B).

A.- La poubelle publique n'est pas un immeuble

Le juge se refuse à qualifier la poubelle publique d'ouvrage public : « la circonstance qu'en d'autres lieux les poubelles seraient arrimées à un poteau, lequel implanté sur le trottoir, constitue un ouvrage public, n'en fait pas des ouvrages publics dès lors que le système d'ancrage respecte l'amovibilité de l'installation ; qu'en égard à sa nature et précisément les conditions et le lieu de son arrimage ladite poubelle n'est pas un ouvrage public mais un élément de mobilier quand bien même elle participe à la salubrité publique générale de la voie publique ». Le refus est justifié par deux raisons.

La moins contestable, est la condition d'arrimage. En effet, un ouvrage public est indubitablement un immeuble. C'est un élément constant de la définition de l'ouvrage public. Aussi le juge se refuse de reconnaître la qualité d'ouvrage public à des gradins démontables posés sur la voie publique¹ ou à des plongeoires flottants sans amarres². Le juge semble entendre largement la condition d'immeuble si bien qu'il accepte de considérer comme immeubles certaines installations dont l'existence constitue l'accessoire naturel d'une dépendance domaniale alors même qu'elles ne sont pas fixées au sol. Ainsi en est-il d'une cage de but non fixée au sol considérée par le Conseil d'État comme un « élément » du stade municipal³. Pour notre espèce, le juge d'appel applique le critère d'immeuble avec sévérité pour dénier le caractère d'ouvrage public à la poubelle publique. Il ne va pas jusqu'à considérer que la poubelle publique, dont son existence vise uniquement à permettre le bon entretien de la voirie publique, constitue un ouvrage public. Plus étonnant, le juge d'appel va jusqu'à considérer qu'une poubelle publique arrimée à un poteau implanté sur le trottoir n'est pas un ouvrage public à la différence du poteau. L'adage « l'accessoire suit le principal » est inversé. Le poteau est l'élément accessoire au regard de la finalité de salubrité publique du bien. Et pourtant, il bénéficie du régime spécifique lié à la qualification d'ouvrage public. Va-t-on expliquer demain à un requérant qu'il ne peut invoquer la présomption de responsabilité de l'administration pour défaut d'entretien normal parce que ce dernier aurait malencontreusement heurté non pas le poteau mais la poubelle qui y est fixée ? Le raisonnement du juge laisse perplexe.

Plus contestable, la raison du « lieu » apparaît comme paradoxale. L'ombre de l'ouvrage permet d'invalider la qualification d'ouvrage public. Alors même que le juge se déclare compétent, il estime qu'en raison des conditions de lieu de son arrimage -soit sur un mur privé-

¹ CE, 14 décembre 1984, *Association les amis du puits aux images*, req. n°41065 et 46924.

² CE, 12 octobre 1973, *Commune de Saint-Brevin-les-Pins*, req. n°84798.

³ CE, 15 février 1989, *M. X. Dechaume*, req. n°48447.

la poubelle n'est pas un ouvrage public. Il est vrai qu'il paraissait difficilement envisageable de qualifier la poubelle publique d'ouvrage public sans qualifier à tout le moins, la façade de l'immeuble d'ouvrage public. Or, on voit mal qu'un ouvrage soit qualifié que partiellement d'ouvrage public. On voit mal aussi en quoi une façade d'un magasin de chaussure ait vocation à être qualifiée d'ouvrage public. Pouvait-on cependant considérer que dans la mesure où le mur est mitoyen à un trottoir – ouvrage public accessoire de la voirie- sa mitoyenneté emporte, dans les cas où est implanté sur cette façade mitoyenne un bien nécessaire à l'entretien de l'ouvrage principal voirie, la qualification dudit bien d'ouvrage public ? Le juge répond par la négative. Il ne peut y avoir d'ombre d'ouvrage public que sur un ouvrage qualifié de « public ».

B.- Le lien de causalité est indirect

Le rejet des prétentions par le juge fondé sur le motif de l'absence de lien de causalité directe est le moins contestable de tous les motifs. Ce n'est d'ailleurs pas une coïncidence si le juge de première instance a invoqué ce seul motif pour rejeter la requête, la question de la qualification d'ouvrage public étant autrement plus complexe. Le lien de causalité direct est une condition *sine qua non* de l'engagement de la responsabilité administrative d'une personne publique. Elle s'applique indépendamment du régime de responsabilité. Il en est ainsi pour le régime de responsabilité sans faute en qualité de tiers à un ouvrage public, le lien de causalité direct doit être établi entre le fait générateur et le dommage. En l'espèce le requérant invitait le juge à se prononcer sur le moyen tiré de l'application de la « théorie de l'équivalence des conditions » aux faits de l'espèce. La fixation de la poubelle publique sur le mur de l'immeuble est une condition indispensable à la survenance du dommage. C'est une condition équivalant à l'intervention du pyromane. La poubelle publique est le point de départ du feu. Le feu s'est propagé à l'immeuble du fait de l'implantation de la poubelle. La Cour administrative d'appel se refuse d'accepter la théorie de l'équivalence des conditions en indiquant qu'« en admettant même que l'incendie qui a ravagé le magasin résulte de la propagation de l'incendie de ladite poubelle au bâtiment, il est constant que la proximité du mobilier urbain n'est pas la cause directe du sinistre, et que les faits en cause relèvent exclusivement des agissements d'un pyromane et doivent être regardés comme imputables exclusivement au fait du tiers ». Elle fait application de la théorie de la « causalité adéquate » conformément à l'état du droit jurisprudentiel. Le régime de responsabilité sans faute est tenu en échec par l'intervention d'un pyromane. L'ombre reste une ombre.

Via la notion d'intérêt général, le requérant tente de substituer à la notion d'ouvrage public tenue en échec par le juge, la responsabilité pour faute simple en matière de police administrative. En effet, la carence de l'autorité de police est susceptible d'engager sa responsabilité¹. Le requérant estime que l'autorité de police administrative aurait dû prendre des mesures préventives, son omission engagerait sa responsabilité. La Cour refuse l'argumentation en affirmant « qu'il n'est ni établi ni même allégué que des actes de vandalismes récurrents d'une telle ampleur seraient commis dans les mêmes conditions, sur le territoire des collectivités concernées révélant un manquement dans ses obligations de l'autorité de police ». Il n'y avait pas de faits analogues susceptibles d'alerter l'autorité titulaire du pouvoir de police de l'éventuel risque d'une telle implantation. Par conséquent, le caractère dangereux de l'implantation de la poubelle n'était pas avéré. L'autorité de police n'était donc pas tenue d'agir. La Cour ne tranche toutefois pas clairement sur un point précis : la dissociation des compétences entre pouvoir de police et service public imposait-elle une dissociation du régime de responsabilité ? En effet, le requérant avait pris le soin d'attaquer le Territoire de la Côte Ouest et la Commune de Saint Paul

¹ TC, 12 juin 1978, *Société Le Profil* jurisprudence maintes fois confirmée : TC, 23 janvier 2006, *Epoux Girodie contre Agent judiciaire du Trésor*.

en dissociant leur rôle respectif : l'établissement public pour la mission de service public liée à la propreté urbaine et la Commune pour l'exercice ses pouvoirs de police en matière de salubrité publique. La Cour administrative d'appel se prononce uniquement sur la responsabilité incombant aux pouvoirs de police du maire, ce qui nous laisse penser qu'elle entend bien dissocier les deux. Elle semble toutefois hésitante en évoquant tantôt « le territoire des collectivités concernées » et tantôt « un manquement dans ses obligations de l'autorité de police ». Et pourtant, il est certain que « les services publics s'analysent comme des prolongements hypostasiés et institués de certaines activités de police »¹ et qu'en l'espèce le service public géré par le TCO n'était que le prolongement « prestation » de l'activité de police municipale. L'on pouvait valablement s'interroger sur le possible effet attractif du régime de responsabilité lié au service public ? La Cour nous laisse une fois de plus dans l'obscurité. Une chose paraît certaine : à force de faux-fuyant du juge, la décision finit par nous échapper !

¹ E. PICARD, *La notion de police administrative*, Paris, LGDJ, 1984, p. 797.