



**HAL**  
open science

**Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis, 13  
décembre 2012, numéro 1000818, Madame M. contre  
CINOR**

Rémi Radiguet

► **To cite this version:**

Rémi Radiguet. Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis, 13 décembre 2012, numéro 1000818, Madame M. contre CINOR. Revue juridique de l'Océan Indien, 2013, 17, pp.254-265. hal-02732837

**HAL Id: hal-02732837**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02732837v1>**

Submitted on 2 Jun 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.

## **10.9. RESPONSABILITÉ**

### **Responsabilité pour faute – Responsabilité sans faute – Service public (non) – Travail public (non) – Assainissement collectif**

Tribunal administratif de Saint-Denis, 13 décembre 2012, *Mme M. c/ CINOR*,  
req. n° 1000818

*Rémi RADIGUET*

*« Vu la requête enregistrée le, présentée pour Mme M., demeurant (...),  
par, (...) avocats ; demande au Tribunal :*

*- de condamner (CINOR) à lui verser la somme de 60 000 euros en réparation  
du préjudice résultant de l'absence de réseau d'assainissement collectif au droit  
de sa parcelle ;*

*- d'enjoindre à la CINOR, sous astreinte, de mettre en place un tel réseau dans  
un délai de trois mois à compter du jugement à intervenir ; (...)*

*Elle soutient que :*

---

<sup>6</sup> CE, 19 janvier 2000, *Fédération syndicale Sud-PTT*, n°179183 ; CE, 28 juillet 2000, *M. Alain X et Confédération nationale du travail PTT Paris*, req. n°182152.

<sup>7</sup> CE, 24 janvier 2003, *Syndicat des Autonomes Midi Pyrénées Roussillon FNSA PTT*, req. n°241862.

<sup>8</sup> Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 *relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales*.

- les troubles qu'elle subit depuis l'engorgement de sa fosse septique en 1999 présentent un caractère anormal et spécial et sont imputables à la CINOR, qui aurait dû mettre en place un réseau d'assainissement au droit de sa parcelle ;
- ayant vainement sollicité l'administration à plusieurs reprises, et en dernier lieu le 16 avril 2010, elle est fondée à rechercher la responsabilité de la CINOR au titre de sa carence fautive ;
- l'ensemble des préjudices subis justifie l'octroi d'une indemnité de 60 000 euros ;

*Vu le mémoire enregistré le 23 novembre 2010, présenté pour la CINOR par (...), avocats ; la CINOR conclut au rejet de la requête (...)* ;

*Elle soutient que :*

- le logement de la requérante se situe dans un secteur d'assainissement collectif où le réseau existe depuis 2009 ;
- alors qu'elle était tenue de se raccorder au réseau, en application notamment de l'article L.1331-1 du code de la santé publique, Mme M. a refusé sans motif légitime de réaliser le branchement, continuant à utiliser sa fosse septique défectueuse ;
- aucun justificatif n'est produit pour établir le montant des préjudices subis ; (...)

*Sur les conclusions indemnitaires :*

*1 - Considérant que Mme M., qui a subi d'importantes nuisances liées au dysfonctionnement des dispositifs d'assainissement individuel du lotissement dans lequel se trouve sa maison d'habitation et qui a été déboutée, par jugement du 25 mars 2010, d'une première requête indemnitaire dirigée contre la commune de Saint-Denis, recherche la responsabilité de la CINOR en lui reprochant d'avoir tardé à réaliser le réseau d'assainissement collectif dont la nécessité avait été reconnue par un rapport d'expertise judiciaire établi en 2005 dans le cadre d'une instance qui l'opposait alors à la SIDR, promoteur du lotissement ; que, dans le dernier état de ses conclusions, elle ne demande plus qu'il soit enjoint à la CINOR de réaliser un tel réseau, prenant acte de la réalisation de celui-ci en 2009 et précisant qu'elle s'y est raccordée en 2011 ;*

*2 - Considérant que s'il résulte de l'instruction et notamment du rapport d'expertise évoqué ci-dessus, que la création d'un réseau d'assainissement collectif auquel se raccorderaient les maisons du lotissement pouvait être regardée, dès l'année 2005, comme une solution à privilégier en vue de remédier définitivement aux graves désagréments subis par Mme M. depuis 1999, il est constant que la CINOR, qui a succédé à la commune de Saint-Denis*

*dans l'exercice de la compétence « assainissement », a accompli les diligences nécessaires pour que le réseau d'assainissement soit étudié puis réalisé au cours des années 2007 à 2009 ; qu'en l'espèce, il ne peut être constaté une attitude négligente et fautive des services concernés qui serait de nature à engager la responsabilité de la CINOR ; qu'il doit au contraire être constaté que Mme M. a tardé à effectuer les travaux de branchement lui incombant après achèvement des travaux du réseau ; qu'au demeurant, l'absence de réseau public d'assainissement ne peut être regardée, au vu des pièces versées au dossier, comme la seule cause du dommage subi par l'intéressée, les dysfonctionnements du système d'assainissement initial étant pour une large part imputables aux caractéristiques géologiques des terrains concernés, à la conception même du lotissement par le promoteur et à certains agissements des habitants, dont la requérante, qui ont réalisé des aménagements sans précaution, provoquant une modification des conditions d'écoulement des eaux et de perméabilité des terrains d'assiette, ainsi qu'une dégradation des dispositifs d'assainissement individuel ; qu'enfin, il est constant que les réclamations et procédures diligentées par Mme M. tendaient principalement, pendant plusieurs années, à obtenir du promoteur qu'il effectue les travaux appropriés sur la fosse septique défectueuse ».*

Le droit administratif, garant du droit de l'homme à l'assainissement collectif !

*« On sait en quoi consiste le système du tout-à-l'égout : toutes les matières usées provenant des maisons, notamment les vidanges doivent être écoulées directement et souterrainement à l'égout de la rue ; elles y sont entraînées par des chasses d'eau suffisantes et conduites au loin sur des terrains d'épandage »<sup>1</sup>*

Les propos du célèbre doyen Hauriou sont toujours d'actualité. Certes, le dispositif technique de l'assainissement collectif a évolué pour prendre en compte, entre autres, la protection de l'environnement<sup>2</sup> si bien que les eaux ne sont plus déversées sur des terrains d'épandages, mais réceptionnées dans une station d'épuration. Il n'en reste pas moins que l'idée est la même : conduire au loin les eaux putrides et nauséabondes afin d'éviter les désagréments de salubrité publique, dont ceux d'ordre olfactif.

<sup>1</sup> M. HAURIOU, note sous CE 9 mars 1900, *Héritiers Boucher d'Argis et Syndicat des propriétés immobilières de la ville de Paris*, Sirey 1901, IIIe part, p. 1.

<sup>2</sup> R. RADIGUET, note sous TA Saint Denis de La Réunion, 17 février 2009, *Commune de Saint-Denis c/Préfet de La Réunion*, req. n°0800444 ; CAA Bordeaux, 12 mai 2010, *Société Dionysienne d'Aménagement et de Construction c/Préfet de La Réunion*, n°09BX01764 ; TA Saint-Denis de La Réunion, 8 décembre 2011, *M. G c/Préfet de La Réunion*, req. n° 1000084 ; *RJOI* n° 15, p. 211.

Le service public de l'assainissement collectif qui applique strictement le principe d'éloignement cher aux hygiénistes du début du 20<sup>e</sup> siècle n'a été, aussi étonnant que cela puisse paraître, que tardivement rendu obligatoire<sup>3</sup>. Son importance pour permettre d'assurer l'ordre public dans sa composante « salubrité publique » a toutefois eu pour conséquence d'inciter fortement les communes à développer leur réseau d'égout. Cela étant, même rendu obligatoire, l'étendue du réseau d'assainissement collectif est déterminée par la collectivité en charge de cette compétence. Il en résulte que sur le territoire d'une commune, l'assainissement collectif coexiste avec l'assainissement individuel ou non collectif, ce dernier se traduit concrètement par l'obligation pour chaque propriétaire non desservi par le service public de l'assainissement collectif de se doter d'une fosse septique.

La délimitation entre ces deux typologies de service public n'est pas figée. Le développement de l'urbanisme dans un territoire appelle une réaction des collectivités territoriales qui se matérialise par l'extension du service public d'assainissement collectif. En l'espèce, le lotissement de Mme M. situé au lieu-dit La Bretagne à Sainte-Clotilde n'était pas desservi par le service public d'assainissement collectif. Celle-ci subit de graves désagréments générés par une fosse septique défailante et engorgée depuis 1999. Elle a sollicité à plusieurs reprises diverses personnes publiques, dont la CINOR afin que soit mis en place le réseau d'assainissement collectif au droit de sa parcelle. En l'absence de réponse satisfaisante, Mme M. introduit un recours en pleine juridiction le 2 septembre 2010 près le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion. Elle demande la condamnation de la CINOR à verser la somme de 60 000 euros en réparation du préjudice résultant du défaut d'assainissement collectif au double motif de l'inaction fautive de la CINOR et du trouble anormal et spécial subi par les désagréments causés. La CINOR affirme que l'habitation se situe effectivement dans un lieu identifié comme secteur d'assainissement collectif. La CINOR a donc lancé les travaux et le réseau a été achevé en 2009. Or Mme M. qui avait l'obligation de se raccorder a refusé sans motif légitime de réaliser le branchement au réseau.

Le juge de la rue Félix Guyon devait déterminer si l'absence de réseau collectif au droit de la parcelle de Mme M. pouvait engager la responsabilité de la CINOR sans faute, au titre des troubles de voisinage ou pour faute, au vu de son inaction. Autrement dit, il devait s'interroger en creux sur l'existence d'un droit à l'assainissement collectif dont le manquement emporterait des conséquences contentieuses. Il répond en des termes généraux « *qu'il ne peut être constaté une attitude négligente et fautive de la CINOR ; qu'il doit au contraire être constaté que Mme M. a tardé à effectuer les travaux de branchement lui incombant après achèvement des travaux du réseau ; qu'au*

---

<sup>3</sup> La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a attribué aux communes la compétence obligatoire de collecte et de traitement des eaux usées domestiques.

demeurant, l'absence de réseau public d'assainissement ne peut être regardée, au vu des pièces du dossier, comme la seule cause du dommage subi par l'intéressée ». La solution donnée n'a pas la prétention d'être une solution de principe. Ainsi, ces propos particulièrement évasifs laissent libre interprétation au commentateur pour déterminer les notions juridiques sur lesquelles le juge administratif s'est fondé afin de rejeter la responsabilité de l'administration. Or les possibilités sont multiples pour asseoir par ricochet un droit de l'homme à l'assainissement collectif : peut-il y avoir responsabilité de l'administration pour absence d'ouvrage public ? Pour défaut de service public d'assainissement collectif ? Ou encore pour carence dans l'exercice d'un éventuel pouvoir de police de la salubrité publique ? Les réponses à apporter sont plus délicates. Le droit des services publics est une base intéressante, mais non réaliste au regard des faits de l'espèce (I). À l'aune des moyens soulevés par la requérante, la solution la plus pertinente repose davantage sur la notion attractive de dommage de travail public (II).

## **I. Les potentialités déchuées du droit des services publics comme fondement du droit de l'homme à l'environnement**

**L'importance du service public d'assainissement.** Du constat de prestations nécessaires pour maintenir l'« *interdépendance sociale*<sup>4</sup> » naissent les différents services publics. Prolongements hypostasiés des mesures de police dans un ordre libéral nouveau<sup>5</sup>, les services rendus au public<sup>6</sup> constituent selon le maître de l'école du service public de véritables lois objectives venant suppléer la notion de souveraineté<sup>7</sup>. En matière d'assainissement, la loi objective du service public est confortée par un dispositif législatif et réglementaire inscrivant dans l'ordonnement juridique le caractère volontariste de l'intérêt général de l'activité. En effet, le recours au procédé démocratique démontre l'importance accordée par les gouvernants<sup>8</sup> à ce service public. Ainsi, les lois du

---

<sup>4</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, t. 2, Sirey, 3<sup>e</sup> éd., 1928, p. 61. Selon l'auteur, l'expression « service public » désigne : « toute activité dont l'accomplissement doit être réglé, assuré et contrôlé par les gouvernants, parce qu'il est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'il est de telle nature qu'il ne peut être assuré complètement que par l'intervention de la force gouvernante »

<sup>5</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, p. 797.

<sup>6</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, Thémis droit, 4<sup>e</sup> éd., 2011, p. 331. L'auteur précise qu'il existe trois éléments permanents que l'on retrouve dans la définition du service public : « *Le service public a toujours pour objet de ... rendre des services* ».

<sup>7</sup> L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Librairie Armand Colin, 1913, p.1.

<sup>8</sup> G. JEZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. 2, Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., p. 206. L'auteur fait une place importante aux gouvernants dans la définition du service public : « *le service public, sensu lato, est un procédé juridique pour donner satisfaction aux besoins généraux, tels que les ressent, dans un pays donné, à une époque donnée, une population donnée. Les gouvernants disent quels sont les besoins auxquels il sera donné satisfaction par le procédé du service public et comment fonctionnera le service public* ».

service public, d'application plus ou moins variable au regard de l'intérêt général en cause<sup>9</sup>, s'appliquent nécessairement avec fermeté pour le service public de l'assainissement. Le caractère discontinu du service public d'assainissement paraît impensable<sup>10</sup> ; la mutabilité est une nécessité devenue renforcée par le droit de l'Union européenne<sup>11</sup> ; l'égalité atteint des virtualités fortes sous l'angle du droit de l'homme à l'environnement<sup>12</sup>.

**La responsabilité de la personne publique, garantie de l'interdépendance sociale.** Dès lors, l'absence de ce service public d'importance devrait permettre d'engager la responsabilité de la personne publique défaillante. Duguit l'affirmait sans ambages : « *si le service public fonctionne contrairement à la loi ou s'il ne fonctionne pas du tout malgré l'existence d'une loi qui en ordonne le fonctionnement, en un mot s'il y a violation de la loi du service, la responsabilité de l'État, la responsabilité du service, jouera sur la demande du particulier, à la condition bien entendu qu'il ait été lésé*<sup>13</sup> ». La Haute juridiction l'a confirmé. Dans sa décision du 8 avril 2009, les juges du Palais Royal considèrent que la scolarisation des enfants handicapés est une obligation à la charge de l'État en vertu du droit à l'éducation : « *il incombe à l'État, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit (le droit à l'éducation) et cette obligation (l'obligation de scolarisation) aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif ; que la carence de l'État est constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité*<sup>14</sup> ». Le lien fait

---

<sup>9</sup> S. BRACONNIER, *Droit des services publics*, PUF, Thémis droit, 2<sup>ème</sup> éd., 2007, p. 171. L'auteur théorise la teneur variable de l'intérêt général en proposant trois cercles : l'intérêt général national, l'intérêt général volontariste résultant d'une décision de l'État et l'intérêt général contingent. L'importance de la teneur de l'intérêt général rejaillit inévitablement sur l'application des lois du service public.

<sup>10</sup> Le dispositif pénal lié à l'assainissement interdit qu'une eau non épurée soit rejetée dans le milieu naturel. L'article L. 216-6 du code de l'environnement dispose : « *Le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles, souterraines ou les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, directement ou indirectement, une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune, à l'exception des dommages visés aux articles L. 218-73 et L. 432-2, ou des modifications significatives du régime normal d'alimentation en eau ou des limitations d'usage des zones de baignade, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende* ».

<sup>11</sup> La mutabilité du service public d'assainissement est dictée par la directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires qui établit un calendrier que les Etats membres doivent respecter pour développer le service public d'assainissement collectif. Pour ce faire, elle utilise la technique du seuil matérialisée par le concept de « l'équivalent habitant ». Dans cette optique, l'article 4 prévoit une amélioration continue du traitement des eaux résiduaires composée de trois échéances : 1998, 2000 et 2005.

<sup>12</sup> La condamnation du Royaume d'Espagne par la Cour Européenne des Droits de l'Homme sur le fondement de l'article 8 pour les nuisances générées par l'absence de système d'épuration dans la célèbre affaire CEDH, 9 décembre 1994, *Lopez Ostra c/Espagne*, req. n° 16798/90 rejoint dans sa finalité l'idée d'une rupture d'égalité des charges publiques pour trouble anormal de voisinage.

<sup>13</sup> L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, op. cit., p. 61.

<sup>14</sup> CE, 8 avril 2009, *M. et Mme A*, n° 311434.

entre ce droit-créance<sup>15</sup> et la notion de service public conforte l'idée selon laquelle l'instrument du service public est l'outil juridique idoine pour rendre effectif les droits-créances<sup>16</sup>. Les conséquences à en tirer par rapport au droit de l'homme à l'assainissement pourraient conduire à un engagement de la responsabilité de l'intercommunalité.

Il n'est en effet pas absurde de considérer qu'il s'agisse d'un droit-créance en tant que composante indispensable du droit de l'homme à un environnement équilibré et respectueux de la santé prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte constitutionnelle de l'environnement. D'autres sources comme la résolution des Nations unies<sup>17</sup>, l'article L.210-1 du code de l'environnement ou encore l'arrêt de la Cour de cassation du 28 novembre 2012<sup>18</sup> encouragent le juge administratif à suivre le chemin emprunté par le Conseil d'État en matière de droit à l'éducation. En outre, différentes dispositions obligent les collectivités territoriales à mettre en œuvre un réseau d'assainissement collectif. À cet égard, la directive traitement des eaux résiduaires<sup>19</sup> ou encore les dispositions R. 2224-10 du CGCT sont suffisamment précises pour asseoir le raisonnement du juge administratif. L'analogie possible entre les deux affaires est totalement justifiée

**Une responsabilité au service de la loi de l'égalité.** Prendre le parti de calquer le raisonnement du juge de la Haute juridiction, à propos du service public de l'assainissement, aurait eu le mérite de renforcer la loi de l'égalité. L'égal accès au service public, souvent consacré à propos des différences tarifaires<sup>20</sup>, aurait trouvé son prolongement dans l'obligation de mettre en place le service public d'assainissement collectif sur l'ensemble des zones identifiées par la réglementation<sup>21</sup>. Il s'agirait d'un exemple supplémentaire de territorialisation du droit<sup>22</sup> pleinement conforme à la tendance actuelle insufflée par le droit de l'Union européenne<sup>23</sup>. La notion d'usager est d'ores et déjà

---

<sup>15</sup> L. GAY, *Les « droits-créances » constitutionnels*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 303.

<sup>16</sup> C. BOYER-CAPELLE, *Le service public et la garantie des droits et libertés*, Université de Limoges, 2009, particulièrement la première partie, titre premier : Le service public, un instrument de garantie directement sollicité par les « droits-créances ».

<sup>17</sup> Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 juillet 2010 n° 4/292, « droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement » ; H. SMETS, « Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est finalement reconnu », *Rev. Jur. Env.*, 2011, n° 1, p.79 ; F. CADET, *Le droit de l'homme à l'eau potable*, Mémoire de Master II, Université de La Réunion, 2012, 148. pp.

<sup>18</sup> Civ. 1<sup>ère</sup>, 28 novembre 2012, *Commune de Saint-Hilaire-de-Lavit*, n°11-26.814, *Dr. Envir.*, n° 207, décembre 2012, p. 362.

<sup>19</sup> Article 4 de la directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

<sup>20</sup> CE, 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre*, Rec., p. 562 ; CE, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers et de Nanterre*, RDP 1998, p. 899, note BORGETTO ; *AJDA* 1998, p. 102, Chron. T.-X. GIRARDOT et F. RAYNAUD ; *LPA* 1998, n°59, p. 12, note ALLOITEAU ; *Rev. Adm.*, 1998, p. 406, note PONTIER.

<sup>21</sup> Article L. 2224-10 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>22</sup> Y. MADIOT, « Vers une territorialisation du droit », *RFDA* 1995, p. 946.

<sup>23</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Services d'intérêt économique général, valeurs communes, cohésion sociale et territoriale », *AJDA* 1999, p. 959.

étendue à celle de candidat-usager par la doctrine<sup>24</sup>. Elle trouverait son pendant dans la notion de « service public virtuel ». Par analogie à la notion de domanialité publique virtuelle, la qualification de « service public virtuel » constituerait une garantie offerte au candidat-usager dont les contours seraient à définir.

Cependant, ce séduisant dédale de fictions n'a pas été retenu par le tribunal administratif de Saint-Denis. S'il l'avait été, le juge aurait dû reconnaître son incompétence. Il est en effet évident que l'on est en présence d'un service public industriel et commercial<sup>25</sup> induisant la compétence du juge judiciaire, même à propos du candidat-usager<sup>26</sup> d'un service public virtuel. Or, l'insaisissable revêt davantage de potentialités en matière de travaux publics.

## II. La notion attractive de travail public : base juridique du droit à l'assainissement collectif

La notion de travail public<sup>27</sup> est la notion la plus indiquée pour fonder l'engagement de la responsabilité de la CINOR. C'est à tout le moins ce que l'on peut déduire des prétentions soulevées par la requérante. L'évocation d'un trouble anormal et spécial résultant de l'inexistence du réseau d'assainissement fait directement référence au régime de responsabilité pour dommage de travail public.

**Le travail public, préalable du service public.** Au « service public virtuel » non consacré par la jurisprudence, il est préférable de se référer à la notion de travail public. Les rapports entre travail public et service public sont d'ailleurs étroits. La réalisation de l'ouvrage public est souvent le préalable nécessaire à l'exécution du service public. Symptomatique de cet état de fait, l'ancienne notion de concession de service public est un exemple révélateur des liens historiques qui existent entre la notion de service public et celle de travail public. Pour reprendre les propos du Doyen Vedel, « *ce système de la*

---

<sup>24</sup> G. J. GUGLIELMI et G. KOUBI, *Droit du service public*, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 2007, p. 690.

<sup>25</sup> L'eau et l'assainissement sont insérés dans le code général des collectivités territoriales sous la deuxième partie, livre II, titre II, chapitre IV « *services publics industriels et commerciaux* ». À cette qualification législative fait écho une qualification jurisprudentielle intéressante, car elle renouvelle les critères d'identification des services publics industriels et commerciaux : TC, 21 mars 2005, *Madame Alberti-Scott*, *RFDA* 2006, p. 119, note J. -F. LACHAUME.

<sup>26</sup> CE 21 avril 1961, *Dame Agnesi*, Rec., p. 254 ; *D.*, 1962, jur. p. 535, note F. B. ; TC, 17 octobre 1966, *Dame Veuve Canasse*, Rec p. 834 ; *D.*, 1967, jur., p. 252, note DURUPTY ; *JCP* 1966, II, n° 14899, Concl. DUTHEILLET DE LAMOTHE.

<sup>27</sup> Si les notions de « travail public » et d'« ouvrage public » ne se recoupent pas entièrement, selon certains auteurs, il est possible de regrouper sous le terme de « travail public » la notion d'« ouvrage public ». Il s'agit alors d'une notion statique de travail public à distinguer de celle dynamique. N. FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, 2011, p. 513. Les termes de travail public sont ici utilisés dans leur sens large.

*concession a tenu une très grande place dans l'histoire de l'équipement économique français moderne. C'est lui qui a permis l'installation des réseaux ferrés, des services de distribution d'eau, de gaz, d'électricité, de tramways, etc.*<sup>28</sup>». Et nous d'ajouter qu'historiquement, la notion de travail public a joué avec celle de police administrative un rôle important dans la formation de la notion de service public. Et c'est bien l'exécution d'un travail public qui est souhaitée par la requérante en l'espèce : la réalisation de l'ouvrage public nécessaire au service public d'assainissement collectif et la réparation du préjudice subi du fait de l'absence de cet ouvrage public. Dès lors, le juge devait déterminer si l'absence d'ouvrage public était susceptible de causer un dommage de travail public. La structure du régime de responsabilité pour dommage de travaux publics est scindée en deux : les dommages permanents de travaux publics et les dommages accidentels<sup>29</sup>. Il devait s'interroger sur la possibilité de rattacher l'absence d'ouvrage public à l'une ou l'autre des deux catégories pour permettre d'engager la responsabilité de la personne publique.

#### **A. L'inadéquation du régime de responsabilité fondé sur le dommage permanent de travail public**

**Les avantages de la notion de dommage permanent.** La notion de dommage permanent est indifférente à la qualité de la personne requérante. Qu'il soit usager, tiers ou participant, le requérant peut engager la responsabilité de la personne publique sans faute. Cette indifférence confère l'avantage au juge de ne pas s'aventurer dans une qualification d'usager d'un ouvrage public assimilable à un candidat-usager du service public industriel et commercial de l'assainissement collectif. Dès lors que le manquement porte sur l'existence du service public, l'effet attractif de la notion de service public industriel et commercial aurait conduit le juge à s'interroger sur sa compétence pour statuer sur l'affaire<sup>30</sup>. En outre, ce régime de responsabilité dessert le principe d'égalité, car il se justifie pour réparer la rupture d'égalité devant les charges publiques subie par la victime du dommage. *De facto*, une certaine résonance est donc faite avec la notion de service public.

**Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité.** Ces avantages sont cependant à confronter aux critères à remplir pour mettre en œuvre ce régime de responsabilité. En premier lieu, le dommage doit revêtir le caractère d'un dommage réel et certain. Aucune difficulté ne s'oppose en l'espèce à cette reconnaissance. Le tribunal administratif précise que la requérante « *a subi d'importantes nuisances liées au dysfonctionnement des dispositifs*

<sup>28</sup> G. VEDEL et P. DELVOLVÉ, *Droit administratif*, PUF, Thémis Droit, 7<sup>e</sup> éd., 1980, p. 1048.

<sup>29</sup> R. CHAPUS, « Structure du régime de responsabilité pour dommage de travaux publics », in *Mélanges Waline*, p. 307.

<sup>30</sup> TC, 12 janvier 1987, *Cie eaux et ozone*, Gaz. Pal, 1987, 1, p. 49 ; TC, 20 mars 2006, *Catalayud*, RFDA 2006, p. 1076, Chron. P. TERNEYRE.

*d'assainissement individuel du lotissement* » alors même qu'un rapport d'expertise judiciaire établi en 2005 indiquait la nécessité de créer un tel réseau. Ainsi, « *dès l'année 2005 [l'assainissement collectif était] la solution à privilégier en vue de remédier définitivement aux graves désagréments subis par [la requérante]* ». Ensuite, le requérant doit démontrer que le dommage subi revêt un caractère anormal et spécial. L'anormalité et la spécialité du dommage sont envisageables si l'on considère que la CINOR assure ses missions de service public sur la quasi-totalité des secteurs d'assainissement collectif qu'elle a préalablement identifié. La requérante pourrait valablement défendre la rupture d'égalité devant les charges publiques au regard de l'importance des désagréments et du cas spécifique de ce lotissement. Cependant, aucune indication n'est donnée sur ces éléments.

### **L'absence d'ouvrage ne permet pas l'engagement de la responsabilité.**

Il ne faut guère s'en étonner. Le régime de responsabilité sans faute pour dommage permanent de travail public s'applique lorsqu'il existe un travail public. Le trouble de jouissance doit provenir de l'existence de l'ouvrage public en cause, par exemple les mauvaises odeurs provenant d'une station d'épuration des eaux<sup>31</sup> ou d'un dépôt d'ordures<sup>32</sup>. Mais en aucun cas de l'inexistence d'un travail public. Il est donc compréhensible que le juge ne dise mot sur le caractère anormal et spécial du dommage, ce cas de figure particulier ne peut être constitutif d'un dommage permanent. La fiction opère plutôt pour les dommages accidentels.

### **B. L'adéquation du régime de responsabilité fondé sur la notion de dommage accidentel**

**L'effet attractif du dommage de travail public.** La notion de dommage de travaux publics a un effet très attractif incitant le juge à reconnaître la responsabilité de la personne publique du fait d'un dommage résultant de « *l'ombre d'un fantôme d'ouvrage public*<sup>33</sup> ». La responsabilité de la personne publique peut être recherchée pour absence d'ouvrage public lorsque celle-ci est tenue de le réaliser. Ainsi, la Haute juridiction a considéré que l'inondation due à l'absence d'égout était constitutive d'un dommage de travail public<sup>34</sup> ou encore que l'absence d'aménagement du réseau d'évacuation des eaux de pluie qui incombait à la commune en vertu des dispositions des charges du lotissement constituait une faute en rapport direct avec le glissement de terrain subi par la requérante<sup>35</sup>. En l'espèce, le tribunal administratif semble renouer avec cette jurisprudence que d'aucuns affirment être le fruit du passé<sup>36</sup>. L'absence du réseau

<sup>31</sup> CE, 17 mai 1974, *Commune de Bonnieux*, Rec. p. 295.

<sup>32</sup> CE, 25 novembre 1987, *Zawafzki et Mihulka*, p. 380, *DA* 1988, n° 75.

<sup>33</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, T2, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd., p. 577.

<sup>34</sup> CE, 13 décembre 1946, *Ville de Royan*, Rec. p. 307.

<sup>35</sup> CE, 28 octobre 1977, *Commune de Flumet*, req. n°592, *AJDA* 1978, p. 171.

<sup>36</sup> N. FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, 2011, p. 630.

d'assainissement collectif imposé par la réglementation est constitutive d'un dommage de travail public.

**La qualité d'usager de la victime.** Or si l'on s'en tient à retenir l'existence d'un dommage accidentel de travail public, il est classique d'identifier la qualité de la victime du dommage : tiers, usager, participant. De l'absence de faute applicable au tiers à la preuve de la faute applicable au participant en passant par une présomption de faute applicable à l'usager, l'identification de la qualité de la victime est un enjeu contentieux important. En l'espèce, il serait raisonnable de penser que l'on est en présence d'un candidat-usager d'un ouvrage public inexistant. D'une part, la requérante sollicite la réalisation de cet ouvrage et souhaite en faire usage. La qualification de tiers est donc exclue. D'autre part, la notion d'usager est extensive. Différentes décisions à propos de l'absence d'un ouvrage public accessoire concernent les usagers d'un ouvrage public principal<sup>37</sup>.

**Une présomption de faute ?** En retenant cette hypothèse, la requérante bénéficiait du régime favorable de présomption de faute. La CINOR devait apporter la preuve qu'elle a accompli les diligences nécessaires pour répondre à son obligation légale. Néanmoins, la présomption de faute étant probablement jugée trop sévère pour un ouvrage inexistant, le juge administratif se réserve le droit d'apprécier le caractère fautif de l'abstention au regard des circonstances de l'espèce<sup>38</sup>. La situation tant réglementaire que factuelle à l'origine du litige explique le rejet de la requête. L'existence du transfert de la compétence « assainissement » de la commune à la communauté d'agglomération ainsi que la lourdeur des travaux qui ont été réalisés entre 2007 et 2009 justifient la reconnaissance du caractère non fautif de la personne publique. Celle-ci a démontré qu'elle avait agi pour réparer les désagréments subis par la requérante quand bien même un délai important s'est écoulé entre la construction de l'ouvrage et les désagréments de la requérante.

**L'exonération de la personne publique.** En outre et de manière traditionnelle, le juge peut exonérer partiellement ou totalement la responsabilité de la personne publique quand il y a faute de la victime. En l'espèce le juge administratif indique clairement plusieurs éléments de nature à exonérer une éventuelle responsabilité de l'intercommunalité : le fait que la requérante a réalisé des aménagements sans précaution et qu'elle a tardé à effectuer les travaux de branchement après achèvement des travaux, mais aussi et surtout le fait que les dysfonctionnements du système d'assainissement initial sont principalement imputables aux caractéristiques géologiques des terrains et à la conception même du lotissement. Par voie de conséquence, le tribunal administratif juge que l'absence d'ouvrage public ne peut être regardée comme la

---

<sup>37</sup> CE, 18 décembre 1931, *Robin c/Ministre Travaux publics*, Rec. p. 1137, Concl. ETTORI ; S. 1932, IIIe, p. 33, Concl ETTORI, note J. APPLETON. CE, 23 juillet 1938, *Sté des Grands Moulins de Paris*, Rec. p. 744.

<sup>38</sup> CE, 4 mai 1979, *Société Estrime*, Rec. p. 195.

seule cause du dommage. Ainsi, sans que cela soit énoncé explicitement, l'argumentation du juge administratif prend appui sur la notion de dommage de travaux publics.

Notons que la solution retenue par le juge administratif ne met pas nécessairement fin au contentieux. Et ce, notamment si l'on s'en tient aux moyens soulevés par les défendeurs qui précisent que « *Mme M. a refusé sans motif légitime de réaliser le branchement, continuant à utiliser sa fosse septique défectueuse* ». Entre être ou ne pas être... raccordée au réseau collectif, la requérante est en proie au doute. La référence à l'article L. 1331-1 du code de santé publique cité par l'intercommunalité est toutefois susceptible de la convaincre. L'obligation pour la requérante de s'acquitter des sommes nécessaires pour le branchement de son habitation au réseau collectif à laquelle s'adjoint la possibilité de faire usage d'un pouvoir de police spécial pour procéder d'office au raccordement sont autant de manifestations de la puissance publique qui décourageraient les plus téméraires. Reste à déterminer qui, de la commune ou de l'intercommunalité, est titulaire de cette puissance publique.

---

<sup>1</sup> Requête n° 0801022 du 7 juillet 2008 à laquelle répond le jugement commenté.

<sup>2</sup> Requête n°0901190 du 14 septembre 2009 jointe à celle précitée.

<sup>3</sup> S'agissant de la requête de M. C., le préjudice matériel lié à la perte de contribution aux charges du ménage du revenu de son épouse ne sera pas retenu par le tribunal.