Tous droits réservés

DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS

Séance N°8 : Définition des travaux publics

I. Introduction 2

A) Une approche historique 2

B) Le problème de la définition 3

II. Définition du travail public 4

A) Les éléments constants (ou critères matériels) 4

B) Les éléments variables (ou critères finalistes) 5

1) Pour le compte d'une personne public dans un but d'intérêt général 6

2) Par une personne publique dans le cadre d'un service public 7

III. Définition de l'ouvrage public 8

A) La constante 8

B) La variable 9

I. Introduction

Le travail public occupe une place de choix dans le paysage juridique et économique français.

Sur un plan économique, il n'est pas inutile de rappeler qu'il s'agit de **l'un des secteurs les plus lucratifs de l'économie (avec environ 150 milliards d'euros de chiffre d'affaire en France en 2018), qui emploie plus de 1,5 millions d'actifs à notre époque**. De nombreuses théories économiques ont également souligné l'importance pour un pays de conduire des politiques d'équipement du territoire et donc, de travaux publics, en période de récession (ex : les théories de Keynes).

Sur le plan juridique, le travail public est une notion cardinale du droit administratif des biens, tant elle représente la double finalité de ce droit : il tend à la fois à protéger les biens affectés à l'utilité publique, mais également à encadrer l'action de l'administration dans la construction, l'acquisition, la gestion de ces biens. Plus généralement, la notion de travail public permet de prendre conscience de l'apparition précoce d'un droit spécial et exorbitant pour certains biens et activités, le régime du travail public puisant ces sources dans l'Ancien Régime. Le droit des travaux publics illustre donc le profond et ancien particularisme du droit administratif.

A) Une approche historique

Dès l'Ancien Régime, les travaux de construction ou d'aménagement d'immeubles entrepris par l'Administration ont été soumis à des règles spéciales. Dès cette époque, l'intendant s'impose que le juge de droit commun du contentieux des travaux publics ; les servitudes sont étendues, les pouvoirs de l'administration renforcés en ce domaine. **En réalité, le droit des travaux publics fut l'un des premiers à véritablement préfigurer l'existence d'un droit administratif original et autonome, avant même la Révolution**.

Le particularisme juridique du droit des travaux publics sera confirmé avec l'adoption de la loi du 28 pluviose an VIII qui confie l'intégralité du contentieux relatifs à ces

travaux aux Conseils de Préfecture qu'elle venait de créer. Avant même l'arrêt Blanco, un droit spécifique de la responsabilité administrative se développe, à une époque ou, de surcroît, l'administration est largement irresponsable. En réalité, du fait de l'importance économique des travaux publics, de la nécessité pour l'administration de s'associer aux tiers pour les réaliser, autant que de protéger les tiers qui les subissent, il a été nécessaire de développer un ensemble de règles spécifiques aux travaux publics.

B) Le problème de la définition

Déclenchant des particularismes substantiels autant que procéduraux, le travail public a pourtant longtemps souffert d'un certain flottement concernant sa définition. Car le travail public désigne autant l'activité consistant à édifier certains biens (on songe aux travaux publics confiés à Vinci, Eiffage etc), que certains biens qualifiés de travaux publics simplement eu égard à leur matérialité et à leur affectation à l'utilité publique. La construction d'un bien qualifiée de travail public semblait correspondre à une activité de service public, alors que le bien qualifié de travail public semblait correspondre à un bien du domaine public.

Attention : La notion de travail public, quoiqu'étroitement liée au service et au domaine publics, ne se confond pas avec eux : elle en est assez autonome, notamment parce qu'elle déclenche un régime spécifique.

La notion de travail public doit être scindée en deux, comme l'a démontré René Capitant dans un célèbre article paru **en 1929** à la Revue de Droit public : « *C'est le mot travail qui donne à l'expression sa double signification. Ce mot est pris, en effet, suivant les circonstances, dans un sens actif, ou dans un sens passif ; il désigne une activité ou une chose, en langage d'économiste, un service, ou un bien* ».

À retenir : En d'autres termes, le travail public désigne soit l'opération de construction ou d'aménagement actif d'un bien ; soit le bien d'utilité publique résultant de travaux donnés.

Par commodité, on appellera travail public l'activité dynamique, et ouvrage public le bien statique.

Pour cette raison, on abordera d'abord la définition du travail public (I), et ensuite celle de l'ouvrage public (II).

À retenir : **La notion de travaux publics dissimule en réalité :**

- **Une notion dynamique : l'opération de travail public = le travail public (stricto sensu) ;**
- **Et une notion statique : le résultat de l'opération = l'ouvrage public.**

II. Définition du travail public

Définition : **Le travail public (TP), est le travail humain & matériel réalisé sur un immeuble accompli soit pour le compte d'une personne publique dans un but d'intérêt général, soit par une personne publique en exécution d'une mission de service public.**

Plusieurs éléments découlent de cette définition, certains sont constants, d'autres variables.

A) Les éléments constants (ou critères matériels)

- Le travail doit être **humain** : jamais un travail public ne peut être le résultat d'un phénomène naturel.

- La notion de travail renvoie à l'idée une **opération matérielle**. Peu importe qu'elle soit postérieure à l'exécution (entretien, maintenance).

Le juge est habituellement indifférent à l'importance matérielle du travail réalisé.

Exemple : Dans l'affaire Dauphin, la simple apposition d'une chaîne était vue comme un aménagement. (**CE, 1959, Dauphin**)

- Le travail doit être **immobilier**. Il ne peut jamais porter sur un bien meuble, à moins qu'il s'agisse d'un immeuble par destination ou incorporation.

Les installations doivent être fixes, c'est-à-dire qu'elles doivent être fixées au sol « de telle sorte qu'elles puissent être regardées comme un élément de l'ouvrage public constitué par {le bien dans lequel il est intégré} ».

Exemple : Un banc non incorporé dans l'ouvrage public de l'établissement scolaire n'est pas fixé au sol. (**CE, 2001, Département du Bas Rhin**).

Le juge administratif est assez **souple dans son appréciation du travail public effectué sur un meuble** : lorsque le travail sur un meuble fait totalement corps avec un travail immobilier, qu'il y a une unité construite, le juge qualifie l'ensemble de travail public. En effet, le juge souhaite unifier un maximum le contentieux des travaux publics autour de la juridiction administrative et fait donc preuve d'une démarche attractive.

Exemples : Un meuble-bureau destiné à la pièce de travail d'un maire (**TC, 1981, Préfet Haute Seine**). Un orgue construit et posé dans un studio de la Maison de la Radio (**CE, 1978, Sté Muller**).

B) Les éléments variables (ou critères finalistes)

Ce critère concerne l'affectation des travaux publics : pour qui sont-ils accomplis, et dans quel but ?

1) *Pour le compte d'une personne publique dans un but d'intérêt général*

À retenir : Historiquement, les TP sont des travaux accomplis 1° pour le compte d'une personne publique 2° dans un but d'intérêt général (CE, 1921, Commune de Monségur).

Cette hypothèse exclut que les travaux servent exclusivement les intérêts des particuliers, ou que l'activité ne soit pas reconnue d'intérêt général (**CE, 1916, Astruc** : refuse de qualifier de TP la construction d'un palais philharmonique sur les Champs).

À retenir : Cela signifie, *a contrario*, qu'un travail immobilier réalisé en vue de satisfaire un intérêt strictement privé et patrimonial ne peut pas être une opération de TP.

Attention : L'activité doit avoir essentiellement un but de service public, mais pas exclusivement, comme le montre l'affaire Monségur.

Exemple : L'entretien d'un bénitier dans une église constitue un TP, alors même que l'église ne relève plus du service public culturel, dès lors qu'il s'agit d'une mission d'intérêt général (**CE, 1921, Commune de Monségur**).

Question : Que faut-il entendre par l'expression « pour le compte d'une personne publique » ?

Cela renvoie à l'idée que **les travaux doivent enrichir le patrimoine de la personne publique.** Par exemple, les ouvrages réalisés auront vocation à revenir à la personne publique ultérieurement.

A contrario, l'édification de biens sur une dépendance publique, mais ne devenant pas la propriété d'une personne publique dès leur achèvement ne sont pas des travaux publics (l'activité de l'emphytéote dans un BEA, n'est pas un travail public, car, les biens ne deviendront la propriété qu'à la fin du bail, et non dès leur achèvement).

Le fait que les travaux soient réalisés par une personne privée ou publique est totalement indifférent.

À retenir : **Les deux critères de l'intérêt général et de l'enrichissement sont cumulatifs même si une opération a été déclarée d'utilité publique, et donc qu'il y ait un but d'intérêt général certain, cela ne suffit pas à qualifier le travail public, s'il n'enrichit pas le patrimoine d'une personne publique et qu'il n'est pas accompli dans le cadre d'une mission de service public (TC, 1993, Sté centrale sidérurgique de Richemont).**

2) *Par une personne publique dans le cadre d'un service public*

Ce critère alternatif est apparu à la faveur de la politique interventionniste de l'État au lendemain de la deuxième guerre mondiale.

À retenir : **Est un travail public celui accompli par une personne publique, dans le cadre d'un service public, éventuellement pour le compte d'une personne privée (TC, 1955, Effimief).**

Le travail public peut alors enrichir une personne privée, sous réserve qu'il s'inscrive dans une mission de service public et qu'il soit accompli exclusivement par une personne publique (**CE, 1956, Grimouard 1956 ; CE, Mimouni, 1957**).

Exemple : La construction d'un bâtiment pour le compte d'une charcuterie industrielle a été qualifiée de TP, car il s'agit d'une « mission de service public tendant à promouvoir le développement économique et l'emploi » (**TC, 2003, Préfet du Nord**).

Attention : Le travail doit être accompli par la personne publique. Ce critère garantit une bonne maîtrise d'œuvre technique et financière et permet de s'assurer qu'il y aura un contrôle de l'exécution des travaux par la personne publique.

A contrario, si celle-ci assiste seulement un prestataire, la qualification de TP sera exclue (**CE, 1983, Cne de Liège**).

À retenir : **La qualification de TP emporte de nombreuses conséquences. Les contrats, la responsabilité, le contentieux seront administratifs.**

III. Définition de l'ouvrage public

R. Capitant distinguait le sens actif et le sens passif des travaux publics. Cela correspond aujourd'hui à l'opposition travaux et ouvrages publics. Il existe une relation étroite entre les deux, mais l'ouvrage public (OP), demeure une notion autonome, tant par rapport au travail public qu'au domaine public.

Définition : **L'ouvrage public est un 1° bien immobilier, 2° ayant fait l'objet d'un aménagement matériel, 3° appartenant à une personne publique et affecté à l'intérêt général, ou appartenant à une personne privée et affectée directement à un service public.**

A) La constante

À retenir : **L'ouvrage public est toujours un bien immobilier et travaillé.**

- Le bien doit donc être un **immeuble** sauf s'il constitue l'accessoire indissociable de l'ouvrage dans son ensemble. Le bien accessoire doit alors être intimement lié au fonctionnement de l'ouvrage public principal, telles des tribunes démontables spécialement adaptées à un stade de foot (**CE, 1970, Ville de Saint Nazaire**) ou incorporation à l'ouvrage et devient l par destination (ascenseurs).

- Le bien doit avoir été aménagé, fait l'objet d'une **modification par l'homme**. On retrouve les éléments vus plus haut pour les travaux publics, ou encore ceux pour le domaine public.

> **Exemple** : Ainsi, les parcours hippiques seront qualifiés d'OP s'ils ont été aménagés, si des tribunes, obstacles et autres ont été installés. *A contrario*, les corridors aériens ne sont pas des OP, car ils ne sont pas aménagés (**CE, 1987, Cie Air Inter**).

L'aménagement est **apprécié assez souplement**. Il n'a pas à être spécial ou indispensable, et peut même être présumé si l'ouvrage est soumis à une autorisation préalable telle qu'une piste de ski alpin (**CE, 2014, Val d'Isère**).

B) La variable

Comme pour les travaux publics, les ouvrages publics bénéficient d'une définition variable, selon l'intensité de la relation du bien ou de l'activité avec la personne publique. En effet**, le critère de l'affectation est plus ou moins rigoureux, selon que le bien appartient ou non à une personne publique**.

L'apparition et l'évolution de ce critère traduisent l'adaptation de la notion d'ouvrage public à l'évolution du paysage institutionnel, et s'expliquent notamment par les vagues de sociétisation de services publics (EDF, ADP, bientôt SNCF).

> **À retenir : Il est admis que l'OP doit être affecté à l'intérêt général s'il est détenu par une personne publique, ou affecté directement au service public s'il appartient à une personne privée (CE, 2010, Béligaud).**

Autrement dit, l'appartenance privée d'un bien immobilier n'exclut pas la qualification d'ouvrage public.

Les notions d'ouvrage public, de travail public et de domaine public sont indépendantes les unes des autres.

- Un travail public peut être qualifié sans qu'on soit en présence d'un ouvrage public.

> **Exemple :** La démolition d'un immeuble en ruine par une personne publique est un travail public, car il y a effectivement une opération matérielle par une personne publique. En revanche, le travail ne donne pas lieu à la création d'un bien, donc il n'y a pas d'OP.

- Il peut y avoir un ouvrage public sans travaux publics.

> **Exemple :** Une clinique privée est rachetée et devient un hôpital public. Les travaux réalisés n'ont pas été publics, pour autant, l'hôpital est un ouvrage public, car il appartient à une personne publique et est affecté à l'intérêt général.

- Il peut y avoir un ouvrage public sans domaine public.

> **Exemple :** Les bureaux des personnes publiques sont bien détenus par elles et affectés à l'intérêt général, mais le CGPPP les exclut du domaine public.

- Il peut y avoir domaine public, sans qu'il y ait d'ouvrage public.

> **Exemple :** Les biens du domaine naturel ne sont jamais des ouvrages publics, car ils n'impliquent pas le travail de l'homme.