

DROIT ADMINISTRATIF

FICHE 7 - LES TRAVAUX PUBLICS

I - LES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ APPLICABLES AUX LITIGES ENTRE LE MAÎTRE DE L'OUVRAGE ET LES CONSTRUCTEURS

A - La responsabilité contractuelle

Les manquements de l'entrepreneur à ses obligations contractuelles engagent sa responsabilité vis-à-vis du maître d'ouvrage (par exemple pour une mauvaise exécution des travaux, une conception défectueuse des ouvrages) ; cette responsabilité contractuelle ne trouve à s'appliquer que durant les relations contractuelles qui prennent fin avec la réception sans réserve des travaux.

Dans ce cas, il appartiendra de demander au juge administratif, juge du marché, la réparation du préjudice subi en engageant la responsabilité contractuelle de l'entrepreneur. L'appréciation de la responsabilité dépend évidemment des obligations découlant du marché, qui peuvent être très diverses, et le juge tiendra compte de l'attitude des parties.

Lorsque le maître d'ouvrage impose à l'entrepreneur des procédés inadéquats, suscite des travaux supplémentaires par son impéritie, ou occasionne des retards par sa négligence, sa responsabilité est engagée dans la mesure où l'entrepreneur prouve que son attitude a été fautive.

Mais si, par contre, un entrepreneur ne respecte pas les délais prévus au contrat, il engagera sa responsabilité.

Lorsqu'il est question du choix et de la mise en œuvre des matériaux, le Conseil d'État n'engage la responsabilité de l'entrepreneur que si la connaissance qu'il doit posséder de son métier devait normalement le conduire à prévoir les conséquences dommageables tenant à la nature desdits matériaux. En matière d'exécution proprement dite, il se montre plus rigoureux et retient parfois la responsabilité de l'entrepreneur au seul motif que les résultats prévus par le contrat n'ont pas été atteints.

Dès lors que les conditions de mise en jeu de la responsabilité de l'une ou l'autre des parties au marché sont réunies, la réparation doit couvrir l'intégralité du préjudice.

En matière de retards occasionnés par le maître de l'ouvrage, de mesures intempestives ordonnées par celui-ci ou de sanctions prises irrégulièrement, l'entrepreneur est indemnisé aussi bien des frais supplémentaires qu'il a dû engager pour appliquer les décisions du maître de l'ouvrage ou réparer leurs conséquences, que de la perte subie du fait de l'immobilisation prolongée de son matériel ou de l'inutilité de certains travaux préparatoires.

S'agissant des malfaçons causées à l'ouvrage par le fait de l'entrepreneur, le juge administratif considère qu'il doit réparer, non seulement le dommage lui-même (prix des travaux de réfection), mais également toutes ses conséquences directes (indemnités correspondant aux troubles de jouissance, à la moins-value affectant l'ouvrage, etc.).

Selon la jurisprudence, la valeur des dommages s'apprécie à la date où « leur cause ayant pris fin et leur étendue étant connue, il pouvait être procédé aux travaux destinés à les réparer » ; le Conseil d'État fixe en général cette date à la présentation du rapport d'expert, mais il ne s'agit pas là d'une règle absolue.

B - La responsabilité décennale

La responsabilité décennale pèse sur les constructeurs, qu'ils interviennent au stade de la conception (tels les architectes, bureaux d'études ou de contrôle, ingénieurs-conseils) ou de l'exécution (tels les entrepreneurs). Elle bénéficie au maître de l'ouvrage comme à l'acquéreur éventuel de l'ouvrage.

Les articles 1792 et 2270 du code civil mettent à la charge des constructeurs une responsabilité décennale ainsi qu'une garantie de deux ans, dite de bon fonctionnement, qui couvre les désordres affectant les éléments d'équipement d'un bâtiment qui ne font pas indissociablement corps avec les ouvrages de viabilité, de fondation, d'ossature, de clos ou de couvert.

Le Conseil d'État s'y est référé et déclare applicable aux marchés de travaux publics les principes dont ces dispositions s'inspirent. Les constructeurs sont présumés responsables des désordres constatés dans l'ouvrage durant le délai décennal, comme cela résulte de l'arrêt Trannoy, du 2 février 1973 ; il y a donc un système de présomption de responsabilité (et non d'une présomption de faute dont le constructeur pourrait s'exonérer en établissant qu'il n'en a pas commis).

La responsabilité légale qui pèse sur les constructeurs leur impose une garantie dont ils ne peuvent s'exonérer qu'en prouvant la faute du maître de l'ouvrage ou la force majeure ; de sorte que le fait du tiers (essentiellement d'un autre constructeur) ne constitue, normalement, pas une cause d'exonération.

Avec la loi du 4 janvier 1978, le législateur a rejoint la jurisprudence administrative en proclamant la responsabilité de plein droit des constructeurs, sauf cause étrangère.

Pour relever de la garantie, le vice doit d'abord s'analyser en un vice caché ou non apparent, c'est-à-dire qu'il convient que l'administration n'ait pas été en mesure de le déceler au moment de la réception, car en ce cas, elle aurait dû faire des réserves.

Il s'agit là d'une condition nécessaire mais non suffisante, parce que n'engagent la responsabilité que les vices cachés présentant un certain caractère de gravité. Selon les textes actuels et la jurisprudence, les vices incriminés doivent compromettre la solidité de l'ouvrage ou le rendre impropre à sa destination.

Le constructeur auquel est imputable un vice caché de nature à compromettre la solidité de l'ouvrage ou à le rendre impropre à sa destination doit supporter la charge des travaux nécessaires à la réparation des dommages. Sont également à sa charge les indemnités compensatrices de troubles causés par les ouvrages ou parties d'ouvrages défectueux.

Comme pour la responsabilité contractuelle, l'évaluation du dommage est faite à la date où sa cause ayant pris fin et son étendue étant connue, il pouvait être procédé aux travaux destinés à le réparer.

Ce sont encore des solutions communes aux régimes de responsabilité contractuelle et décennale qui s'appliquent à propos des abattements susceptibles d'être pratiqués sur le montant des indemnités (pour des travaux qui auraient, de toute façon, dû être exécutés aux frais du maître de l'ouvrage, pour la plus-value occasionnée par les travaux de réparation, en raison de la prise en compte d'un coefficient de vétusté en cas d'ancienneté des locaux).

La question du point de départ du délai décennal est évidemment importante, puisque l'obligation de garantie qui pèse sur le constructeur en dépend en partie.

En cas de dualité de réception, le Conseil d'État a toujours admis que le contrat puisse déterminer le point de départ du délai. En cas de silence du contrat, le délai court à compter de la réception définitive des travaux. Toutefois, il a traditionnellement été admis que, lorsque la prise de possession est antérieure à la date de réception définitive, c'est elle et non cette dernière qui constitue le point de départ de la responsabilité, mais à la condition que les travaux aient été achevés à la date de prise de possession, que celle-ci n'ait pas été imposée par l'urgence et qu'elle soit intervenue sans réserve.

Avec le système - désormais le plus courant - de la réception unique, c'est celle-ci qui constitue nécessairement (articles 1792-3 et 2270) le point de départ du délai de responsabilité décennale et de responsabilité biennale.

La durée légale ou conventionnelle du délai ne représente pas toujours sa durée effective ; il arrive qu'il soit interrompu. La responsabilité peut donc être mise en jeu au-delà de ce que laissaient prévoir les dispositions du code civil ou du contrat.

Les causes d'interruption admises par la jurisprudence sont l'introduction d'une action en justice au fond (même devant un juge incompétent) d'une procédure de référé depuis la loi du 5 juillet 1985, et la reconnaissance de responsabilité de la part du constructeur (implicite ou explicite).

La responsabilité décennale est remplacée par la responsabilité trentenaire à l'égard des constructeurs coupables de fraude ou de dol, mais les cas sont assez rares (cf. néanmoins pour un cas de dol dans un marché l'affaire TA Paris 17 décembre 1998 SNCF c/Bouygues).

II - LA RÉPARATION DES DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS

L'exécution des travaux publics peut causer aux administrés divers types de dommages ; par ailleurs, d'autres dommages résultent des ouvrages publics ; dans les deux cas, il est habituel de parler de dommages de travaux publics, les uns et les autres relevant, pour l'essentiel, des mêmes règles de réparation.

A - Le dommage de travaux publics

Il s'agit d'un dommage qui résulte d'un travail public ou d'un ouvrage public. Cela étant, la jurisprudence admet que le lien avec le travail ou l'ouvrage puisse n'être pas très étroit (dommage résultant de l'absence de l'ouvrage, dommage causé par le fonctionnement du service qui utilise l'ouvrage).

Le dommage sera tantôt causé à la propriété immobilière, tantôt aux personnes, animaux ou choses immobilières. Dans certains cas, il sera permanent (dommage inhérent au fonctionnement ou à la nature d'un ouvrage), dans d'autres, seulement accidentel. Vis-à-vis du travail ou de l'ouvrage qui en est la cause, la victime sera considérée soit comme un tiers, soit comme un usager.

Quelle que soit la nature et quel que soit le régime de responsabilité applicable, une réparation ne saurait intervenir que si est établie par la victime l'existence d'un lien de causalité entre l'ouvrage, le travail, le dommage et le caractère anormal de ce dommage. Le dommage anormal étant, d'une manière générale, celui qui excède par son importance les simples gênes et inconvénients que chacun est tenu de supporter sans indemnité. N'est pas non plus anormal, abstraction faite de sa gravité, le dommage auquel la victime s'est exposée en connaissance de cause.

En matière de dommage accidentel, est considéré comme ayant un caractère anormal un dommage tel que des blessures.

C'est le juge administratif qui est compétent en matière de dommages de travaux publics en vertu, tant de la jurisprudence du Conseil d'État que des textes (cf. la loi du 16 août 1790 qui attribue compétence au juge administratif pour les actes de puissance publique, ou la loi du 28 pluviôse an VIII qui attribue aux Conseils de préfecture - tribunaux administratifs depuis 1953 - les litiges qui trouvent leur source dans une opération de travaux publics, et décide expressément qu'ils sont compétents pour statuer sur les réclamations formulées contre les entrepreneurs).

Le principe connaît cependant des exceptions : ainsi, c'est le juge judiciaire qui est compétent en cas d'emprise ou de voie de fait ; ces dernières pouvant résulter d'une opération de travail public.

Dans le cadre de l'exécution de travaux publics, des dommages peuvent être causés par des véhicules (camions ou engins divers) ; bien qu'il s'agisse incontestablement de dommages de travaux publics, ils ne relèvent pas de la compétence du juge administratif en vertu de la loi du 31 décembre 1957 qui confie au juge judiciaire les litiges nés d'accidents causés par des véhicules.

Lorsque le dommage de travail public est subi par un usager d'un service public (même celui qui n'est pas en règle vis-à-vis du service) industriel et commercial à l'occasion de l'utilisation de ce service (à l'occasion de la

fourniture des prestations du service, par exemple à l'occasion d'un dommage provoqué par un branchement particulier de gaz), la compétence du juge administratif s'efface en application du principe qui reconnaît la compétence judiciaire dans le contentieux des services publics industriels et commerciaux. En revanche, le litige relève du juge administratif si la victime, bien qu'usager de l'ouvrage public, ne l'est pas du service auquel il est affecté (CE 24 octobre 1967, min. des Transports c/ Dlle Labat).

B - Les systèmes de responsabilité

a) La responsabilité en matière d'accidents de travaux publics

Le système de responsabilité applicable est fonction de la situation de la victime, c'est-à-dire de la distinction entre tiers et usager.

Le principe est que la responsabilité du maître de l'ouvrage ou de l'entrepreneur à l'égard des usagers des ouvrages publics est une responsabilité pour faute, la faute étant néanmoins présumée, ce qui veut dire que la victime n'a pas à établir l'existence d'une faute, mais qu'il lui appartient seulement de prouver le lien de cause à effet entre l'ouvrage et le préjudice.

L'usager est la personne qui bénéficie d'un ouvrage public en l'utilisant (le piéton et la voie publique et ses accessoires d'ailleurs) même irrégulièrement ; il n'est pas toujours aisé de distinguer la qualité de la victime, tiers ou usager : ainsi dans la célèbre affaire de la rupture du barrage de Malpasset, la ville de Fréjus a subi des dommages en tant qu'usagère pour son réseau d'eau (fournie par le barrage) et en tant que tiers pour les dégâts infligés à ses rues (CE 22 octobre 1971 ville de Fréjus).

L'administration ne pourra s'exonérer de sa responsabilité que si elle établit l'absence de défaut d'entretien normal (exemples classiques de défaut d'entretien normal : les excavations dans les voies publiques entraînant la chute des piétons, les objets divers laissés sur des chaussées occasionnant des accidents, l'absence de dispositifs pour prévenir des chutes de pierres sur les routes...).

Le tiers se trouve dans la situation la plus favorable. Le dommage qui lui est causé est réparé sur le fondement d'une responsabilité sans faute et sans que l'absence de faute puisse avoir d'effet exonératoire, dès lors qu'il y a un lien de cause à effet entre le dommage et les ouvrages ou travaux (ainsi le riverain d'une route qui voit le mur de sa propriété s'écrouler du fait de travaux sur le bas-côté de ladite route).

b) La responsabilité en matière de dommages permanents de travaux publics

Ce sont des dommages dont la survenance n'est pas accidentelle ; ce sont, pour reprendre l'expression du professeur R. Chapus : « *des charges qui sans faute et pour le service de l'intérêt général sont imposées délibérément à certains membres de la collectivité* », ainsi des dommages qui résultent, par exemple, d'inconvénients de voisinage d'ouvrages ou travaux publics (préjudices commerciaux comme l'impossibilité d'accès à un magasin du fait de travaux, troubles de jouissance, odeurs provenant d'une station d'épuration, dépréciation de valeur d'immeubles à proximité d'une centrale nucléaire).

C'est donc un système de responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

La réparation du dommage ne saurait avoir lieu que si le dommage est anormal (c'est-à-dire excédant les inconvénients normaux du voisinage) et spécial (c'est-à-dire touchant un nombre limité de personnes).

Dans certains cas, il y a presque toujours réparation (privation du droit d'accès) ; dans d'autres, quasi jamais (les modifications apportées à la circulation générale).

C - Les modalités de la réparation

Que la victime soit un tiers ou un usager - et donc abstraction faite du système de responsabilité - sa faute ou son imprudence exonéreront partiellement, ou à la limite totalement, le responsable. Avec la force majeure, le fait de la victime constitue une cause d'exonération. Tel n'est, par contre, pas le cas du fait du tiers qui, sauf exception très particulière, n'est jamais exonératoire en matière de dommages de travaux publics.

La victime d'un dommage de travaux publics peut librement choisir d'en demander réparation au maître de l'ouvrage ou aux constructeurs (ou aux deux à la fois par une action "conjointe et solidaire") (CE 6-01-1971 Cracco).

Si le constructeur est directement poursuivi par la victime, il doit l'indemniser, à charge pour lui d'intenter une action récursoire ou de former un appel en garantie.

Si c'est le maître de l'ouvrage qui est directement mis en cause par la victime, il doit, de la même façon, l'indemniser. Comme il ne peut tenter de s'exonérer en invoquant la faute du constructeur, ou les clauses de responsabilité qui ont pu être conclues avec lui, ou encore son insolvabilité, il est, lui aussi, nécessairement conduit à intenter une action récursoire ou, ce qu'il fera le plus souvent, à former un appel en garantie.

Dans ces actions, aucune présomption de responsabilité ne pèse sur les constructeurs et il appartient donc au maître de l'ouvrage de prouver leur faute. Les dispositions contractuelles régissant maître d'ouvrage / entrepreneur font parfois peser sur ce dernier la charge de la responsabilité ; c'est ainsi que l'article 35 du Cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux prévoit que « *l'entrepreneur a, à l'égard du maître de l'ouvrage, la responsabilité pécuniaire des dommages aux personnes et aux biens causés par la conduite des travaux ou les modalités de leur exécution* ». De telles dispositions ont pour effet d'obliger l'entrepreneur, pour tenter de s'exonérer, à prouver la faute du maître de l'ouvrage.

La plupart du temps, par le jeu des actions en garantie entre le maître de l'ouvrage et l'entrepreneur, le juge est amené à décider d'un partage des responsabilités, et donc d'une répartition de la charge des indemnités accordées à la victime.