N° 446675
M. B-L... et autres

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 3 mai 2021
Lecture du 14 mai 2021

Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, rapporteur public

1. Nichée dans le 20^{ème} arrondissement au sud-est du cimetière du Père-Lachaise, la Villa Godin est une impasse privative dont le caractère quasi-champêtre offre à ceux qui ont la chance de s'y aventurer une des promenades les plus (courtes mais) pittoresques de la capitale dont les paysages urbains paraissent subitement bien loin.

Malheureusement pour ses habitants, sa quiétude est troublée par des dégâts des eaux affectant ses réseaux d'adduction et d'évacuation, ce qui les a conduits à saisir à plusieurs reprises, mais en vain, l'établissement public Eau de Paris en vue de prendre en charge la remise en état des ouvrages.

A l'issue d'une rupture de canalisation survenue en mars 2020, plusieurs propriétaires ont ainsi saisi le tribunal administratif de Paris d'un référé « mesures utiles » afin qu'il soit enjoint à Eau de Paris d'assurer à ses frais l'entretien et la réparation des canalisations. Par une ordonnance rendue en formation collégiale le 4 novembre 2020, les juges des référés ont cependant rejeté leur demande comme manifestement insusceptible de se rattacher à un litige relevant de la compétence du juge administratif.

Le pourvoi formé devant vous par M. B-L... et dix autres propriétaires va vous conduire à vous prononcer sur le **partage de compétence entre les juridictions administratives et judiciaires s'agissant des fuites sur des canalisations d'adduction d'eau potable** puisqu'il repose sur un moyen, qu'il qualifie « d'unique » mais qui se décline en deux branches, tiré de ce que les JRTA ont commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la juridiction administrative n'était manifestement pas compétente pour connaître de ce litige dès lors que les canalisations en causes ne constituaient ni un ouvrage public ni une dépendance de celui-ci et qu'elles n'étaient affectées ni à l'usage direct du public ni à l'exécution d'un service public.

En substance, l'ordonnance attaquée a en effet recherché si les canalisations d'adduction d'eau potable en litige avaient le caractère d'un ouvrage public, en s'inspirant des principes posés par votre jurisprudence la mieux établie (Assemblée 29 avril 2010, *M. et Mme B...*,

n° 323179, A, ccl. M. Guyomar) et de la typologie établie par Mattias Guyomar pour caractériser l'affectation directe à l'utilité publique, qui recoupe soit les biens s'incorporant matériellement à un ouvrage public et qui en deviennent une dépendance par la théorie de l'accessoire, soit les biens affectés à l'usage direct du public dont une personne publique assure l'entretien, la gestion et la surveillance, soit les biens directement affectés à l'exécution d'un service public.

Les juges des référés ont, en l'occurrence, écarté tour à tour chacune de ces hypothèses.

2. Nous allons vous proposer d'accueillir le moyen d'erreur de droit car le raisonnement suivi par les juges des référés pour décliner la compétence de la juridiction administrative nous paraît clairement erroné au regard des critères retenus tant par votre jurisprudence que par celle du Tribunal des conflits.

2.1. Rappelons tout d'abord que le juge des référés ne peut rejeter la demande dont il est saisi que si le litige qu'elle soulève est manifestement insusceptible de se rattacher à la compétence de la juridiction administrative (CE 29 octobre 2001, *M. R...*, n° 237132, T. pp. 872-906-908-1090 ; CE, ord., 6 mai 2005, *H...*, n° 280214, p. 185). En d'autres termes, si cette incompétence n'est pas manifeste, le JRTA doit statuer sur la demande dont il est saisi.

En tant que juge de cassation, cela vous conduit, lorsque le juge des référés s'est estimé compétent, à n'annuler que les ordonnances qui ont « manifestement méconnu les règles de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction » (CE 4 novembre 2005, *Ville de Dijon*, n° 278895, T. p. 760 ; CE 27 juillet 2009, *R...*, n° 319629 et s., T. p. 669-844).

Toutefois, de manière contre-intuitive mais finalement assez logique, il nous semble à l'inverse que, lorsque le juge des référés a décliné sa compétence – comme c'est le cas en l'espèce, vous ne vous interdisez pas, au titre de l'erreur de droit, de le censurer, quelle que soit la complexité exacte de la question qu'il avait à trancher. En effet, c'est précisément parce que le juge des référés doit normalement retenir sa compétence que, s'il ne le fait pas, il revient au juge de cassation de s'assurer qu'il n'a pas commis là une erreur de raisonnement. Il vous arrive d'ailleurs de sanctionner en cassation-référé la méconnaissance de règles de répartition des compétences à l'issue d'analyses parfois particulièrement complexes, justifiant un examen par vos formations supérieures (pour un exemple : Section 9 juillet 1997, *Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction*, n° 163099, p. 298).

2.2. Ceci étant posé, vous pourriez à vrai dire hésiter sur le terrain exact de censure car nous nourrissons de forts doutes sur l'analyse qui a conduit le tribunal administratif à dénier aux canalisations litigieuses le statut d'ouvrage public.

En effet, en vertu de la théorie de l'accessoire, vous jugez de manière constante que les branchements d'eau, de gaz, d'électricité ou de téléphone qui desservent, depuis une canalisation ou un câble principal, les usagers d'un service public constituent des ouvrages

publics, même s'ils sont la propriété privée de l'utilisateur (CE 21 janvier 1927, *Compagnie générale des eaux*, p. 95) ou même lorsqu'ils sont situés à l'intérieur d'un immeuble privé (Section 22 janvier 1960, *Sieur G...*, p. 52 ; CE 19 décembre 1990, *Gaz de France*, n° 78607, B). Dans ses conclusions sous la décision *G...*, le commissaire du gouvernement Fournier exposait de manière limpide qu'un réseau, qu'il s'agisse d'eau ou de gaz, se compose de trois éléments :

- en amont, d'une « conduite principale » sous la voie publique ;
- à l'autre extrémité et en aval du compteur, de « l'installation intérieure » du consommateur ;
- et, entre les deux, du « branchement », celui-ci se décomposant en une partie courant sous la voie publique et une partie dans l'immeuble privé.

En l'espèce, ni la conduite principale ni les installations intérieures ne sont en cause puisque les fuites sont apparues sur la partie intermédiaire, à savoir sur la canalisation qui court sous la voie privée et sur les raccordements individuels des pavillons qui se trouvent eux-mêmes en amont des compteurs.

Au vu de la jurisprudence que nous venons de rappeler, il nous semble qu'en ayant jugé que « *le simple raccordement* » des canalisations situées sous l'allée de la villa Godin « *ne saurait constituer une incorporation matérielle à un ouvrage public* », alors que vous regardez comme un accessoire de l'ouvrage public non seulement la partie du branchement située sous la voie publique, même s'il est la propriété privée de l'utilisateur (*Compagnie générale des eaux* précitée), mais aussi la partie du branchement située dans l'immeuble privé (c'est l'apport de la décision *G...*), le TA a déjà commis une erreur de droit au regard des principes qui guident la théorie de l'accessoire.

2.2. Nous vous invitons cependant à retenir un motif plus radical car nous croyons qu'avant même de déterminer si les canalisations litigieuses constituaient un ouvrage public, il incombait au juge de vérifier si les demandeurs avaient la qualité d'utilisateur ou de tiers vis-à-vis de l'ouvrage.

En effet, il est de jurisprudence bien établie que le critère du travail ou de l'ouvrage public s'efface devant la qualité de la victime lorsque celle-ci est usager d'un SPIC. Ainsi, il n'appartient pas à la juridiction administrative « de connaître des dommages imputables aux ouvrages ou travaux (...) lorsque ces dommages ont été causés à un usager d'un service public industriel et commercial » (TC 24 juin 1954, *Dame Z...*, p. 717 ; Section 13 janvier 1961, *Département du Bas-Rhin*, p. 38, ccl. Fournier) car le litige doit alors être considéré comme portant sur l'exécution du contrat d'abonnement.

A cet égard, votre jurisprudence a également eu tôt fait de déterminer la qualité d'utilisateur au regard de l'existence ou du fonctionnement d'un branchement particulier (CE 13 mars 1959, *Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage*, p. 182, jugeant que « (...) les préjudices subis par un usager par suite de l'existence ou du fonctionnement du branchement particulier qui dessert

son immeuble se rattachent à l'exécution du contrat qu'il a passé avec le distributeur, pour l'installation dudit branchement et la fourniture de l'eau »¹).

Dans ses conclusions sous cette dernière affaire, le commissaire du gouvernement Antoine Bernard admettait certes que la frontière n'est pas toujours nette, en pratique, entre la qualité d'usager et celle de tiers vis-à-vis de la canalisation en cause. Il proposait ainsi de rechercher si celle-ci constituait une « canalisation principale » desservant un grand nombre d'usagers ou s'il s'agissait d'un « branchement particulier » ne desservant qu'un nombre réduit d'entre eux. Dans le premier cas, la victime avait le caractère de tiers par rapport à l'ouvrage public, ce qui impliquait la compétence de la juridiction administrative, alors qu'elle avait le caractère d'usager d'un SPIC dans le second cas « *car les litiges qui s'élèvent à son sujet entre le service et lesdits abonnés présentent un lien suffisamment direct et étroit avec l'exécution des contrats passés avec les intéressés pour qu'on puisse les considérer comme contractuels* », ce qui soumettait le litige à la compétence du juge judiciaire.

Nous retrouvons ici la distinction matérielle que nous venons de vous exposer et qu'une abondante jurisprudence du Tribunal des conflits a confirmé depuis : voyez en particulier, pour une rupture d'un branchement particulier en eau, son arrêt du 20 janvier 2003, *Société Isomir et Compagnie Axa c. commune d'Alby-sur-Chéran*, n° 3332, A, qui précise que « peu importe que la rupture trouve son origine dans un incident survenu dans les canalisations du réseau situées en amont du branchement particulier »².

Il est vrai que certaines décisions³ utilisent parfois l'expression « en amont du branchement particulier » en l'entendant au sens strict comme la canalisation ne desservant que l'habitation du requérant, mais elles appliquent néanmoins la distinction avec la « canalisation principale » : tant qu'il s'agit d'une canalisation ne desservant que quelques logements dont celui de la victime, celle-ci est regardée comme un usager du SPIC et non comme un tiers. En revanche, si cette canalisation ne dessert pas l'habitation de la victime, celle-ci a bien la qualité de tiers à l'ouvrage (cf. pour une fuite sur le « branchement particulier » d'un voisin : CE 11 décembre 1987, *Compagnie Générale des Eaux c/Mme P...*, n° 81912).

Or, aux termes de l'article L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales : « *Les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial* » et il nous semble évident que, dans notre affaire, c'est en qualité d'usagers du service public de l'eau que les copropriétaires de la villa Godin se plaignent du défaut d'entretien des ouvrages.

¹ Voir aussi *Répertoire Dalloz de contentieux administratif*, « Travaux publics – Notions », §71

² Voir aussi TC 21 juin 2004, *Syndicat des copropriétaires de l'ensemble immobilier Grand boucle c. Ville de Briançon et la société d'aménagement urbain et rural (SAUR)*, n° 3406, B ; TC 18 juin 2007, *Société SNVB et Compagnie d'assurances GAN c. Sociétés SCREG Est et Nord Est TP*, n° 3525, A ; TC 17 octobre 2011, *Mme Challier c. Sté Veolia*, n° 3801

³ Par exemple : TC 15 décembre 1980, *Tettart*, n° 2169 ; 21 juin 2004, *Syndicat des copropriétaires de l'ensemble immobilier « Grand boucle » c/Ville de Briançon*, n° 3406 ; 18 juin 2007, *Société SNVB et Cie d'assurances GAN c/Sociétés SCREG Est et Nord Est TP*, n° 3525

Les JRTA ont donc commis une erreur de droit en ne recherchant pas si les dommages en cause provenaient de la canalisation principale ou de branchements particuliers : vous annulez donc leur ordonnance car, alors même que ce motif conduit également à décliner la compétence de la juridiction administrative, nous ne pensons pas que vous puissiez le substituer à hauteur de cassation car il nous paraît emporter une appréciation des circonstances de fait qui vous interdit de recourir à cette technique.

3. Vous pourrez cependant régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée et juger, sans qu'il soit besoin de vous prononcer sur la fin de non-recevoir soulevée par Eau de Paris ni sur les moyens de la demande, que le litige relevait manifestement de la compétence des juridictions judiciaires dès lors que les désordres invoqués par les requérants affectent des canalisations situées sous la voie de la Villa Godin qui, ayant pour seule fonction de desservir les immeubles riverains de cette voie privée, constituent des branchements particuliers.

Les préjudices qui en résultent se rattachent par conséquent à l'exécution des contrats de distribution d'eau potable liant les propriétaires de ces immeubles à Eau de Paris, dont il appartient au juge judiciaire de connaître.

EPCMNC :

- à l'annulation de l'ordonnance du 4 novembre 2020 ;
- au rejet de la demande de M. B-L... et autres présentée devant le juge des référés ;
- au rejet, dans les circonstances de l'espèce, des conclusions présentées par Eau de Paris au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.