

N° 456845

Société Miroiterie de la Risle

7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 25 novembre 2022

Lecture du 19 décembre 2022

## CONCLUSIONS

**M. Marc PICHON de VENDEUIL, Rapporteur public**

Ce litige de responsabilité pour dommages de travaux publics pose la question de savoir quel est le **statut d'un établissement public d'enseignement supérieur affectataire d'un immeuble du domaine public de l'Etat : doit-il en être regardé comme le maître de l'ouvrage ou comme un simple usager ?**

1. Les faits sont anciens et témoignent de manière presque caricaturale des vicissitudes de ce type d'affaires : en 1994, l'Etat a décidé la construction à Saint-Etienne du Rouvray d'un bâtiment destiné à accueillir l'Institut national des sciences appliquées (INSA) de Rouen, établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Ces travaux ont été confiés à la société Quille, devenue depuis Bouygues Bâtiment Grand Ouest, sauf pour ceux concernant la couverture et les châssis des lanterneaux, attribués respectivement aux sociétés Raimond et Miroiterie de la Risle. Après leur réception en 1997, de nombreuses infiltrations d'eau ont toutefois été constatées.

Après une expertise puis la conclusion d'un accord de financement avec les assureurs des autres sociétés et d'un protocole avec l'Etat, représenté par le

recteur de l'académie de Rouen, la société Quille a accepté en 2004 de réaliser les travaux de reprise, qu'elle a sous-traités aux sociétés Raimond et Miroiterie de la Risle, sous maîtrise d'œuvre de la société Cigotec EMPB.

Ces travaux ont été réceptionnés par le rectorat le 18 mai 2005 mais n'ont pas empêché la réapparition de nouveaux désordres dès la fin de la même année... Ce n'est toutefois qu'en 2010 que le ministre de l'enseignement supérieur a sollicité auprès du juge des référés du tribunal administratif de Rouen une nouvelle expertise, à laquelle il a été fait droit par une ordonnance du 21 juin 2010. Les choses n'ont pas accéléré pour autant car c'est seulement le 4 août 2015 que le rapport a été déposé.

C'est alors l'INSA de Rouen, et non l'Etat, qui, par une requête enregistrée le 30 mai 2016, a demandé au tribunal administratif de Rouen de condamner solidairement les constructeurs ayant participé aux travaux de reprise à réparer les dommages qu'il estime avoir subis en qualité d'usager de l'ouvrage public appartenant à l'Etat.

Par un jugement du 7 février 2019, le tribunal administratif a rejeté sa demande comme irrecevable. Par un arrêt du 20 juillet 2021, la cour administrative d'appel de Douai a, sur appel de l'INSA de Rouen, annulé ce jugement, mis hors de cause la société Cigotec EMPB, condamné solidairement les sociétés Bouygues Bâtiment Grand Ouest, Raimond et Miroiterie de la Risle à verser à l'INSA une indemnité de 90 224,22 euros et statué sur les appels en garantie des constructeurs entre eux ainsi que sur la charge des frais d'expertise.

Vous avez été saisis de 4 pourvois contre cet arrêt, formés tant par les trois constructeurs que par l'INSA. Nous n'avons porté devant votre formation de jugement que le premier d'entre eux, présenté par la société Miroiterie de la Risle, car il pose les questions de droit les plus intéressantes, qui détermineront de toute façon assez radicalement le sort à réserver aux autres.

Précisons également dès ici qu'eu égard à la portée de ses écritures, ce pourvoi doit être regardé comme ne contestant pas l'article 2 de l'arrêt attaqué par lequel la cour a mis hors de cause la société Cigetec EMPB. Dans ces conditions, les conclusions formées devant vous par cette dernière, qui tendent de nouveau à ce qu'elle soit « mise hors de cause » dans la présente instance, sont sans objet : vous ne pourrez que les rejeter comme irrecevables<sup>1</sup>.

2. Nous pouvons à présent en venir à ce qui fait le cœur du litige et qui est critiqué par un double moyen d'erreur de droit et de qualification juridique, à savoir le fait d'avoir jugé que l'INSA était **usager de l'ouvrage** et pouvait à ce titre rechercher la responsabilité des dommages causés par les constructeurs.

Vous savez bien sûr que la reconnaissance de la qualité d'usager de l'ouvrage public – sur laquelle vous exercez un contrôle de qualification juridique (CE 22 juin 1998, *Ville de Saint-Etienne*, n° 149881, T. p. 1137 ; CE 9 février 2000, *Commune de Fresnes*, n° 179667, A) – est fondamentale pour apprécier les conditions dans lesquelles la victime d'un dommage de travaux publics peut agir.

L'usager victime du mauvais entretien de l'ouvrage public peut en effet rechercher la responsabilité extra-contractuelle du gardien de l'ouvrage mais aussi celle des constructeurs ayant réalisé les travaux à l'origine du dommage, y compris après la réception des travaux, à condition que les dommages soient imputables à des manquements aux règles de l'art<sup>2</sup> (Section 14 février 1958, *Société Thorrand et compagnie*, p. 104, ccl. Long ; CE 9 juillet 1975, *Ministre de l'économie c. Société Ascinter-Otis*, n° 93967, p. 413 ; Section 27 novembre 1987, *Société provençale d'équipement*, n° 38318, p. 383). Surtout, les conditions d'engagement de la responsabilité sont très favorables à la victime puisqu'elle doit

---

<sup>1</sup> En ce sens : CE 5 novembre 2004, *Ministre de l'éducation nationale c/ Établissement français du sang*, n°260313, T. p. 844 sur un autre point ; voir aussi, lorsque les juges du fond n'ont pas mis hors de cause une partie sans pour autant que la décision lui préjudicie : CE 9 novembre 2017, *Société d'équipement de la Martinique*, n° 396892, C

<sup>2</sup> Cette dernière condition vise à préserver l'effet relatif des contrats, les tiers ne pouvant jamais se prévaloir de manquements à des stipulations contractuelles.

seulement démontrer le lien de causalité entre l'ouvrage et le dommage, le mauvais entretien de l'ouvrage étant présumé.

Pour estimer que l'INSA de Rouen possédait la qualité d'usager de l'ouvrage, la cour s'est placée à la date d'introduction de sa demande contentieuse de première instance – ce en quoi elle nous paraît avoir correctement raisonné car, contrairement à ce qui est soutenu en défense, ce n'est pas parce que le présent litige est un contentieux de pleine juridiction que l'appréciation de la qualité à agir devrait se faire à la date où le juge statue.

Elle a considéré qu'à cette date (en 2016), la convention conclue le 1<sup>er</sup> janvier 2013 entre l'Etat et l'INSA afin de mettre à disposition de ce dernier les bâtiments litigieux n'entendait pas se fonder « sur la disposition spéciale que constitue l'article L. 762-2 du code de l'éducation » mais faisait application du droit commun de la mise à disposition des immeubles appartenant à l'Etat à ses établissements publics, ce dont elle a déduit que l'Etat restait le seul maître d'ouvrage des locaux.

**2.1.** Il est exact que la convention de 2013 ne mentionne pas l'article L. 762-2 du code de l'éducation mais l'interprétation qu'a retenue la cour du droit applicable nous paraît cependant erronée.

Rappelons d'abord que les dispositions de l'article R. 2313-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et de l'article 16 du décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011, qui régit la situation des immeubles affectés ou attribués en dotation avant l'entrée en vigueur de ce code, prévoient que l'affectation d'un immeuble du domaine public donne lieu à la conclusion d'une convention qui en détermine les modalités.

En substance, l'article R. 2313-6 du CG3P dispose que si l'affectation d'un ouvrage public ne confère normalement pas à son bénéficiaire les droits et prérogatives de la maîtrise d'ouvrage, il en va différemment lorsque des

« dispositions spéciales » prévoient un tel transfert. Dans ce dernier cas, le droit commun ne lui est applicable que sur décision conjointe du ministre chargé du domaine et du ministre concerné, qui précise alors les modalités juridiques et financières de la convention d'utilisation.

Or, dans sa rédaction applicable au litige, l'article L. 762-2 du code de l'éducation prévoyait que : « *Les établissements publics d'enseignement supérieur peuvent se voir confier, par l'Etat, la maîtrise d'ouvrage de constructions universitaires. / A l'égard de ces locaux comme de ceux qui leur sont affectés ou qui sont mis à leur disposition par l'Etat, les établissements (...) exercent les droits et obligations du propriétaire, à l'exception du droit de disposition et d'affectation des biens. / (...)* ».

Pour juger, comme l'a fait la cour, que la convention pouvait légalement écarter l'application de ces dispositions, il faut donc déterminer si le deuxième alinéa de l'article L. 762-2 n'ouvre à l'Etat qu'une simple faculté ou s'il fixe un régime juridique qui s'applique automatiquement à toutes les affectations qui entrent dans son champ d'application.

Pour notre part, et contrairement à la cour, c'est la seconde lecture qui nous paraît la bonne.

**Cela ressort d'abord du texte lui-même.** Il n'est certes pas douteux que le premier alinéa de l'article, qui utilise le verbe « pouvoir », se lit seulement comme ouvrant à l'Etat une simple possibilité de transférer la maîtrise d'ouvrage d'une opération de construction. Mais, à l'inverse, l'alinéa suivant énonce une règle générale à laquelle le législateur ne permet pas de déroger.

Cela nous paraît ressortir doublement de sa rédaction. D'une part, parce que, même pour les constructions dont la maîtrise d'ouvrage est confiée par l'Etat à un établissement au titre du premier alinéa, le texte du second alinéa ne laisse plus le choix quant au régime d'exploitation qui leur est alors applicable : ce qui

est facultatif pour celles-ci, c'est donc leur transfert mais certainement pas, une fois ce transfert accompli, les prérogatives confiées à l'établissement chargé de les réaliser. D'autre part, l'usage des mots : « *comme de ceux qui leur sont affectés ou qui sont mis à leur disposition par l'Etat* », qui n'était pas indispensable en soi, montre bien que, pour tous les autres bâtiments faisant l'objet d'une affectation ou d'une mise à disposition, il n'y a pas davantage de choix : c'est à l'établissement d'exercer les droits et obligations du propriétaire.

Nous en déduisons que, par ces dispositions, le législateur a entendu déroger, pour les immeubles affectés aux établissements d'enseignement supérieur, à la règle générale selon laquelle l'affectataire n'exerce pas les droits et obligations du propriétaire ni, par conséquent, la maîtrise d'ouvrage, ainsi que vous le jugez vous-mêmes de longue date (voyez vos décisions CE 10 juillet 1987, *Bureau d'aide sociale de la ville de Paris*, n° 35879, p. 265, jugeant que l'affectataire d'un ouvrage ne peut agir en responsabilité contractuelle contre l'entreprise ayant réalisé des travaux ; CE 25 septembre 2013, *Commune de Créteil*, n° 343417, T. p. 688, qui juge que l'exploitant d'un réseau de distribution n'est pas recevable à agir contre l'auteur de dommages causés au réseau dont il n'a pas la propriété).

Il apparaît que c'est d'ailleurs également en ce sens que les rares décisions rendues par les **juridictions du fond ont jusqu'à présent compris ces dispositions** (voyez en ce sens : CAA Nancy 4 août 2011, n°s 10NC01861, 10NC01369 ; CAA Lyon 25 octobre 2018, n° 15LY01683).

Enfin, cette interprétation littérale de l'article L. 762-2 rejoint ce qui ressort des **travaux préparatoires** de la loi n° 89-486 du 1<sup>er</sup> juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, dont cet article est issu. Nous y relevons que cette législation poursuivait (déjà !) une finalité pratique : donner plus d'autonomie aux universités pour réaliser les travaux et gérer les immeubles qu'elles utilisent. C'est par exemple ce qui ressort des propos d'un député, M. C..., pourtant issu de l'opposition, qui lors de la discussion sur cet article en séance publique,

commentait ainsi les futures dispositions : *« Actuellement, des universités attendent des mois, voire plus, pour engager des travaux car elles n'ont pas la possibilité d'être maître d'ouvrage. C'est donc une bonne idée et nous l'approuvons »*.

Ce rare moment d'unanimité parlementaire nous conforte dans la lecture que nous vous proposons d'adopter : il s'agissait bien de fournir aux universités tous les moyens, y compris immobiliers, pour se développer, en accroissant, au moins sur le plan juridique, leurs prérogatives.

Nous devons simplement préciser, pour votre parfaite information, que le deuxième alinéa de l'article L. 762-2 a, depuis lors, été supprimé par la loi de finances pour 2018. Vous pourriez donc vous interroger sur la pérennité de la solution mais, outre le fait que cela ne saurait de toute façon rétroagir sur le droit applicable au présent litige, il ressort des travaux parlementaires sur cette dernière loi, notamment de l'amendement gouvernemental qui y a procédé, que cette suppression poursuivait un objectif d'harmonisation des différents régimes applicables aux biens dont les établissements sont titulaires mais ne remettait pas en cause l'objectif général d'autonomisation des universités, ainsi que l'ont d'ailleurs relevé et approuvé plusieurs députés de différentes tendances<sup>3</sup>.

Il n'est donc pas dit que la solution dégagée ne vaudra que pour le passé.

---

<sup>3</sup> Cf. notamment les réactions favorables de MM. Lioger et Hetzel, députés, après l'intervention de Mme Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, défendant en ces termes l'amendement n° 1342 lors de la séance publique du vendredi 10 novembre 2017 : *« Le présent amendement a pour objet d'élargir le principe de spécialité pour les établissements d'enseignement supérieur. À ce jour, les établissements publics d'enseignement supérieur ne sont pas compétents pour assurer l'entretien et la gestion des biens immobiliers dont ils sont propriétaires ou qui sont mis à leur disposition par l'État. Ils ne sont pas compétents non plus pour valoriser ces biens ; or une très grande partie des locaux des universités ne sont pas occupés pendant une période non négligeable de l'année. En élargissant le principe de spécialité, l'objectif est donc de simplifier, afin d'autoriser au mieux les établissements à valoriser leur patrimoine immobilier, que ces patrimoines fassent partie des biens propres de l'État, des biens propres des établissements ou des biens dévolus. En fonction de ces trois types de propriété, les règles qui s'appliquent sont en effet différentes : il s'agit donc de simplifier ces règles. Voilà pourquoi le Gouvernement vous demande d'adopter cet amendement. »*

Au final, il ressort en tout cas des textes, dont la convention signée en 2013 ne pouvait écarter l'application, que l'INSA de Rouen exerçait sur le bâtiment dont elle est affectataire la quasi-totalité des droits et obligations du propriétaire, à commencer par ceux appartenant au maître de l'ouvrage.

Si vous nous avez suivi, vous pourrez donc accueillir le premier moyen d'erreur de droit à avoir jugé que l'INSA avait la simple qualité d'usager du bâtiment qu'elle occupait. Elle devait, en l'espèce, être regardée comme agissant en tant que maître de l'ouvrage.

**2.2.** A vrai dire, la question de savoir si la qualité d'affectataire d'un ouvrage est exclusive de celle d'usager étant sous-jacente à l'ensemble du raisonnement suivi par la cour, vous pourriez éventuellement profiter de cette affaire pour affirmer, de manière plus fondamentale, que, lorsque les dommages dont il se plaint sont nés d'une mauvaise exécution des travaux et ne sont pas distincts de ceux subis par le maître de l'ouvrage, l'affectataire d'un bâtiment ne peut, en cette seule qualité, engager la responsabilité contractuelle ou post-contractuelle des constructeurs.

Ces rapports ne concernent en effet que les parties aux travaux et vous savez au demeurant, s'agissant des atteintes à la substance d'un bien, que l'action en réparation n'appartient qu'à son propriétaire (cf. pour le cas d'un usufruitier : CE 29 juillet 1982, *Melle S...*, n° 19838, C). A l'inverse, les personnes qui utilisent ce bien sont, en tant que telles, dépourvues de qualité pour obtenir la réparation du dommage subi par ledit bien (cf. pour un locataire : CE 27 janvier 1971, *Entreprise Weber*, n° 78703, T. p. 1201).

De fait, il serait non seulement illogique mais aussi potentiellement dangereux de permettre à l'affectataire, lorsque ne lui a pas été transférée la qualité de maître d'ouvrage, d'agir sur les terrains de la responsabilité contractuelle ou post-contractuelle. En effet, à défaut de procéder ainsi, le risque

serait grand que, pour contourner les règles régissant les actions qui lui sont ouvertes, notamment les règles de prescription, le maître de l'ouvrage demande à son affectataire d'agir en responsabilité pour dommages de travaux publics, bénéficiant ainsi des conditions très favorables de cette responsabilité<sup>4</sup>.

Par une forme d'exception de recours parallèle, il nous semble qu'il doit s'en déduire que l'affectataire ne peut, dès lors, pas non plus se prévaloir par la voie extra-contractuelle de la qualité d'usager de l'ouvrage public pour demander réparation aux constructeurs des mêmes dommages. Vous pourriez estimer utile de juger ce point.

Précisons toutefois que cette restriction ne vaudra pas pour toute action : il doit évidemment rester possible à l'affectataire de demander réparation de ses préjudices propres – par exemple de troubles de jouissance ou d'un préjudice moral – au titre de la responsabilité extracontractuelle des mêmes constructeurs, dans les conditions de droit commun. Vous jugez d'ailleurs que les occupants d'un immeuble peuvent être indemnisés des préjudices tels que les troubles de jouissance subis à l'occasion de travaux publics (CE 29 juillet 1983, *V...*, n° 27425, p. 356 ; CE 21 février 1968, *Epoux G...*, n° 68391, T. p. 1138).

**3.** Si vous ne nous suiviez pas, vous pourriez en revanche écarter le second moyen du pourvoi, qui soutient que la cour a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en jugeant que la demande de l'INSA tendant à ce qu'elle soit partie aux opérations d'expertise avait interrompu le délai de prescription.

L'essentiel de l'argumentation du pourvoi sur ce point consiste à faire

---

<sup>4</sup> Un tel contournement risquerait d'ailleurs de revenir brutalement au maître d'ouvrage par l'effet de la jurisprudence *Forrer* : le constructeur condamné à indemniser l'usager occupant des locaux pourrait en effet se retourner contre le maître d'ouvrage et obtenir de lui le remboursement de ce qu'il a été condamné à payer ; le propriétaire indemniserait donc *de facto* son locataire ou affectataire...

valoir que la demande n'avait pas été adressée au juge mais à l'expert, lequel l'a transmise au juge, qui y a fait droit.

A notre sens, une telle circonstance n'est pas de nature à priver la demande de son effet interruptif sur la prescription. Votre jurisprudence n'est d'ailleurs pas excessivement formaliste en ce domaine : vous avez ainsi déjà estimé que l'effet interruptif d'une demande d'expertise profitait également aux parties ayant « expressément demandé à être associées à une demande d'expertise » (CE 20 novembre 2020, *Société Veolia eau*, n° 432678, T. p. 838).

Dans ces conditions, aucune des deux branches du moyen ne serait de nature à prospérer si vous deviez les examiner.

Mais par les motifs qui précèdent, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué, à l'exception de son article 2, et au renvoi de l'affaire dans cette mesure à la CAA de Douai ;
- au rejet des conclusions présentées par la société Cigetec EMPB ;
- à ce que l'INSA de Rouen verse une somme de 3 000 euros à la société Miroiterie de la Risle au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet des conclusions présentées par l'INSA sur le même fondement.