

SUPPLÉMENT

DÉCISIONS du TRIBUNAL des CONFLITS

1982

ASSOCIATIONS ET FONDATIONS.

QUESTIONS COMMUNES. Contentieux. Compétence. Association poursuivant une mission d'intérêt général.

COMPÉTENCE.

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTION. Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel. Responsabilité. Responsabilité extra-contractuelle. Action dirigée contre une personne privée poursuivant une mission d'intérêt général. Compétence judiciaire.

(25 janvier. — T.C. — 02.206. *Mme Cailloux c/ Comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité (CONSUEL)*. —

MM. Berthiau, rapp. ; Labetoulle, c. du g. (*) ; M^e Coutard, av.).

Vu la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ; le décret du 26 octobre 1849, modifié et complété par le décret du 26 juillet 1960 ; le décret n° 72-1120 du 14 décembre 1972, relatif au contrôle et à l'attestation de conformité des installations électriques intérieures aux règlements et normes de sécurité en vigueur ; l'arrêté du 17 octobre 1973 du ministre du développement industriel et scientifique, portant application des dispositions du décret ci-dessus ; l'arrêté, en date du même jour, du ministre précité, prononçant l'agrément du Comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité pour organiser et assurer le bon fonctionnement du contrôle dans le cadre du décret du 14 décembre 1972 ;

LE TRIBUNAL DES CONFLITS,

.....
CONSIDÉRANT que le Comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité (CONSUEL), association sans but lucratif régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, a été agréé par arrêté ministériel en date du 17 octobre 1973, pris sur proposition d'une commission interministérielle, pour exercer le contrôle d'une conformité des installations électriques intérieures aux règlements et normes de sécurité en vigueur ; que le décret n° 72-1120 du 14 décembre 1972 ne lui confère, pour l'exécution de cette mission, aucune prérogative de puissance publique ; que, dès lors, et même si cet organisme poursuit une mission d'intérêt général, les litiges mettant en cause sa responsabilité ressortissent de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire ;

Cons. que la responsabilité du Comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité (CONSUEL) était recherchée par Mme Cailloux qui lui reprochait d'avoir, sans contrôle préalable, délivré son visa à l'installateur du circuit électrique de son habitation dont la construction venait d'être achevée, cette carence ayant été à l'origine d'une électrocution dont elle a été la victime et dont elle conserve de graves séquelles ;

Cons. qu'en application des principes ci-dessus rappelés, ce litige relève de la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire ; ... (compétence de la juridiction judiciaire ; la requête de Mme Cailloux et la procédure à laquelle elle a donné lieu devant le tribunal administratif ainsi que le jugement rendu par le tribunal d'instance devant déclarés nuls et non avenus ; renvoi de la cause et des parties devant ladite juridiction).

(1) Cf. T.C., Bernardi, 6 nov. 1978, p. 652.

(*) Dans cette affaire, Monsieur Labetoulle, commissaire du gouvernement, a prononcé les conclusions suivantes :

« I. — Selon le décret n° 72-1120 du 14 décembre 1972 « relatif au contrôle et à l'attestation de la conformité des installations électriques intérieures aux règlements et normes de sécurité en vigueur », un distributeur d'énergie électrique ne peut mettre sous tension, l'installation électrique intérieure d'une construction nouvelle qu'au vu d'une attestation de conformité de cette installation aux règlements et normes de sécurité en vigueur (art. 1). Cette attestation doit être rédigée par l'installateur et visée par un des organismes de droit privé à but non lucratif créés à cet effet. Ces organismes peuvent procéder au contrôle des installations et doivent alors subordonner leur visa à l'élimination des défauts de l'installation (art. 2). Ils se constituent librement mais doivent être agréés par le ministre chargé de l'électricité, qui le cas échéant, peut mettre fin à cet agrément. Leur intervention est rémunérée, en principe par l'installateur, et donc, en fait, par l'usager dans les limites d'un barème fixé par le ministre (art. 4 et 5). Un arrêté ministériel du 17 octobre 1973 a précisé les délais et conditions d'apposition du visa sur l'attestation de conformité. Le même jour un autre arrêté a prononcé l'agrément du Comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité, dit CONSUEL. Conformément aux dispositions du décret du 14 décembre 1972, le conseil d'administration de cet organisme comprend, en nombre égal, des représentants des distributeurs (c'est-à-dire, essentiellement, d'E.D.F.), des installateurs et des usagers. Bien que le décret ait prévu la multiplicité des organismes agréés, CONSUEL est, jusqu'ici, demeuré seul de cette espèce, et selon toute vraisemblance le demeurera. Indépendamment d'un service central, qui assume des tâches de coordination, il comprend neuf directions régionales, dont chacune compte une dizaine d'agents salariés à temps plein ; il vise au total de 400 à 500 000 attestations par an, en procédant à des contrôles sur place dans environ deux cas sur dix, à des contrôles « sur pièces » pour le surplus, en fonction de la nature de l'installation, de la notoriété de l'installateur et en utilisant le procédé du contrôle par sondages : CONSUEL en effet n'a pas concrètement les moyens de procéder à des contrôles sur place systématiques, le montant des participations que CONSUEL est autorisé à percevoir des installateurs est relativement modique ; il est d'ailleurs fixé d'une façon curieusement dégressive : la participation est perçue lors de la remise aux installateurs de formules d'attestation qu'ils devront remplir, et plus le nombre de formules délivrées simultanément est élevé, plus le coût unitaire s'abaisse. Cette façon de procéder, apparemment saugrenue, correspond sans doute à l'idée que ce sont les installations mises en place par les « petits » installateurs qui appellent le plus de vigilance.

« II. — C'est dans le cadre de cette activité que le 22 décembre 1977 le CONSUEL a apposé son visa, sans contrôle sur place, sur l'attestation de conformité établie par un installateur, M. Peter, et relative à l'installation électrique intérieure que celui-ci avait mise en place dans la maison d'habitation que les époux Cailloux venaient de faire construire à Juvigny (Marne). La mise sous tension de l'installation eut lieu le 25 février 1978, date à laquelle les époux Cailloux prirent possession de leur maison. Quelques semaines plus tard, alors que des travaux de changement de tension sur une partie du réseau étaient en cours, Mme Cailloux reçut, en touchant l'évier en acier de la cuisine, une violente décharge électrique qui lui occasionna d'assez sérieux troubles physiologiques. Par ailleurs l'installation fut partiellement détériorée. Les époux Cailloux saisirent le tribunal d'instance de Châlons-sur-Marne d'une action en responsabilité dirigée tout à la fois contre E.D.F., l'installateur, l'entreprise chargée des travaux de changement de tension et contre le CONSUEL, en reprochant à ce dernier d'avoir délivré l'attestation sans avoir, au préalable, pris des précautions suffisantes. Le CONSUEL souleva l'incompétence du juge judiciaire en faisant valoir que c'était dans le cadre de la mission d'intérêt général et dans l'exercice des prérogatives de puissance publique à lui confiées par le décret du 14 décembre 1972 qu'il avait délivré son visa. Le tribunal retint cette thèse, et après avoir posé dans une affirmation de principe sur laquelle nous aurons à revenir : « Que si la compétence judiciaire est de principe dans le contentieux de la responsabilité des organismes privés chargés d'une mission de service public, elle doit être écartée lorsque leur responsabilité est recherchée dans l'exercice des prérogatives de puissance publique qui leur sont accordées pour l'accomplissement de cette mission », il déclina sa compétence pour connaître des conclusions dirigées contre le CONSUEL. Mme Cailloux se tourna alors vers le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne. Mais celui-ci considéra : « Qu'en admettant que le CONSUEL ... soit un organisme remplissant, sous le contrôle de l'Etat ... une mission d'intérêt général, aucune disposition de loi ou de règlement ou de stipulation de l'agrément ne lui a conféré des prérogatives de puissance publique », et en déduisit que la juridiction administrative n'était pas compétente. Il vous a donc saisis en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849.

III. — A) S'ils sont parvenus à des solutions opposées, le tribunal d'instance et le tribunal administratif se sont l'un et l'autre référés implicitement à la jurisprudence inaugurée par votre décision *Bernardi* du 6 novembre 1978, p. 652. A cette occasion, vous avez rompu avec la conception, illustrée avec une particulière netteté par votre décision du 27 janvier 1964, *Société Evre c/ Compagnie Air France*, p. 789, et selon laquelle une personne privée, fût-elle chargée de la gestion d'un service public ne pouvait normalement voir sa responsabilité engagée que devant les tribunaux judiciaires. Sans doute n'avez-vous pas, en l'espèce admis la compétence administrative. Mais, en relevant, en un motif déterminant de la solution, que la personne privée dont la responsabilité était recherchée, ne disposait d'aucune prérogative de puissance publique, vous avez nettement admis qu'une personne de droit privé, gérant un service public et disposant de prérogatives de puissance publique devait voir sa responsabilité engagée devant les juridictions administratives. Ce faisant, vous avez, sous réserve de quelques nuances sur lesquelles nous reviendrons tout à l'heure, confirmé une décision rendue quelques semaines plus tôt par le Conseil d'Etat (13 oct. 1978, *Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles du Rhône*, p. 368), et qui avait jugé qu'une association de la loi de 1901, chargée de missions d'intérêt général ne pouvait voir sa responsabilité mise en jeu que devant les tribunaux judiciaires dès lors qu'elle ne disposait pas de prérogatives de puissance publique. Nous rejoindrons tout à l'heure le tribunal d'instance et le tribunal administratif sur le terrain de leur divergence : celui de la présence ou de l'absence de prérogatives de puissance publique. Nous pensons-nous que c'est de préférence dans une autre direction que la solution de l'affaire doit être recherchée. B) Mais, auparavant, et pour le cas où vous-mêmes souhaiteriez vous placer sur ce terrain, il nous paraît nécessaire de marquer que, si l'on se penche sur les détails de leur rédaction, les deux jugements sont révélateurs de l'ambiguïté et des incertitudes de la jurisprudence inaugurée par l'arrêt *Bernardi*. Au plan des principes, il n'y a assurément rien que de très normal à ce que le juge administratif, juge naturel de l'activité des services publics, puisse connaître d'actions en responsabilité relatives à de tels services, alors même que ceux-ci seraient gérés par des personnes privées. Tout au plus pensons-nous que si c'est très normalement en excès de pouvoir qu'été d'abord dégagé le raisonnement consistant à courber le critère organique, simple mais un peu sommaire et souvent artificiel devant la nature du service géré, le contentieux contractuel aurait eu au moins autant de titres que celui de la responsabilité quasi délictuelle à se le voir appliquer ensuite. Et après l'arrêt *Bernardi* nous comprendrions mal le maintien de la jurisprudence selon laquelle un contrat ne peut être réputé administratif que si une personne de droit public y est partie. Mais c'est, au-delà de son principe, dans son champ d'application et ses modalités que la jurisprudence *Bernardi* fait quelque peu difficulté.

1. — Il y a d'abord une question qui, au départ, est de pure terminologie mais dont la portée va tout de même un peu plus loin. En se référant au cas d'une personne privée chargée d'une mission de service public mais ne disposant pas de prérogatives de puissance publique, la rédaction de l'arrêt *Bernardi* paraît admettre de façon générale que l'existence de prérogatives de puissance publique n'est pas une condition de la reconnaissance du caractère de service public de l'activité gérée par une personne privée. Plusieurs commentateurs se sont d'ailleurs demandé s'il n'y avait pas là une divergence entre votre jurisprudence et celle du Conseil d'Etat : celui-ci en effet, aussi bien avant l'arrêt *Bernardi* (13 oct. 1978, *Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles du Rhône*, préc.), qu'après (3 juill. 1981, *Syndicat F.O. des ouvriers coiffeurs du Puy de Dôme*), lorsqu'il s'interroge sur la compétence de la juridiction administrative pour connaître de la responsabilité de personnes privées rapproche de la notion de prérogatives de puissance publique celle de mission d'intérêt général (et non de celle de service public), en se rattachant ainsi à la conception traditionnelle selon laquelle « on ne peut parler de service public que si certaines prérogatives de puissance publique appartiennent ou ont été accordées aux organes qui gèrent ou exécutent le service d'intérêt général » (R. Odent, *Contentieux administratif*, p. 488). A vrai dire, nous ne pensons pas qu'il y ait une réelle divergence. D'abord parce que, au moins lorsqu'il s'agit seulement de caractériser une mission, il arrive parfois aux meilleurs esprits de parler indifféremment de service public ou d'intérêt général. Ensuite parce que lorsque le caractère de service public d'une activité est évident, ou lorsque la personne privée intervient seulement en relais d'une activité gérée à titre principal par une personne publique et dont il est clair qu'elle revêt le caractère d'une activité de service public, il peut paraître superflu de s'attacher à relever expressément l'existence de prérogatives de puissance publique. Ainsi procède le célèbre arrêt *Caisse primaire aide et protection* du 13 mai 1938, p. 417, en énonçant seulement : « le service des assurances sociales est un service public ». Ainsi peut s'expliquer l'arrêt *Bernardi* où le traitement des malades mentaux par l'établissement de soins privé se rattachait, à l'évidence, à un service public, organisé comme tel par la loi de 1838, et auquel d'ailleurs l'établissement privé, lié par convention avec le département, se bornait à participer sans assumer l'entière responsabilité de la gestion. Et la même explication vaut pour votre décision du 28 avril 1980, *Mme Girinon* (A.J.D.A., mars 1981, p. 150) rendue dans la même hypothèse. Pas de divergence donc, croyons-nous, mais tout de même un risque de « glissement » qui apparaît bien dans la rédaction du tribunal d'instance (« si la compétence judiciaire est de principe dans le contentieux de la responsabilité des organismes privés chargés d'une mission de service public, elle doit être écartée lorsque leur responsabilité est recherchée dans l'exercice des prérogatives de puissance publique qui leur sont accordées ... ») qui paraît ériger en hypothèse de droit commun celle d'un service public géré sans prérogatives de

« puissance publique par une personne privée alors que cette hypothèse doit, à nos yeux, demeurer exceptionnelle.

« 2. — Autre difficulté, autre réticence, l'une comme l'autre liées aux précédentes : celles relatives à l'exact champ d'application de la compétence du juge administratif pour connaître d'actions dirigées contre des organismes privés gérant un service public, c'est-à-dire, en principe, chargés d'une mission d'intérêt général et disposant de prérogatives de puissance publique. A lire vos décisions, ou celles du Conseil d'Etat on a, non pas l'absolue conviction, mais du moins le sentiment que le juge administratif n'est pas compétent que si l'acte ou l'agissement qui donne lieu à l'action en responsabilité est intervenu, très précisément, à l'occasion de l'emploi de prérogatives de puissance publique, et que la compétence redevient judiciaire dès que cet acte ou cet agissement, fût-il intervenu pour l'exécution du service public, ne correspondait pas à l'exercice de telles prérogatives. Tel était en tout cas le sentiment de notre collègue M. Galabert, dans ses très intéressantes conclusions relatives à l'affaire *Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles du Rhône* et publiées à la R.D.P. de 1979, p. 906. Et c'est à cette conception qu'a entendu se référer le tribunal d'instance en parlant de « responsabilité recherchée dans l'exercice de prérogatives de puissance publique ... ». S'il en est ainsi, la compétence de la juridiction administrative sera, à peu de choses près, limitée aux actions en responsabilité relatives à des décisions pouvant donner lieu à des recours pour excès de pouvoir : la coïncidence ne sera pas absolue, il pourra y avoir des actions relatives à des agissements liés moins à une décision prise dans l'exercice d'un pouvoir qu'à l'exercice même de ce pouvoir (cf. par ex. C.E., 23 déc. 1970, E.D.F. c/ *Farsat*, p. 790 ; *Act. jur.* 1971, p. 96 avec conclusions du Président Kahn), mais l'on n'ira guère au-delà. Pareille solution ne nous paraît ni très commode en pratique, en raison des distinctions auxquelles elle donnerait lieu, ni très convaincante dans son principe qui correspond, à nos yeux, à une fausse assimilation avec ce qui vaut un excès de pouvoir. Parce qu'un recours pour excès de pouvoir ne peut être dirigé que contre un acte administratif, et qu'un acte administratif ne peut, par nature, être édicté par une personne privée que dans l'usage d'une prérogative de puissance publique, il est évident, et même un peu pléonastique de l'affirmer (ce que ne fait d'ailleurs pas l'exemplaire rédaction de l'arrêt *Magnier* du 13 janv. 1961, p. 33), que ce n'est qu'au travers de l'exercice d'une prérogative de puissance publique qu'un service public géré par une personne privée peut paraître devant le juge de l'excès de pouvoir. Mais ce raisonnement ne nous paraît avoir aucun titre à être transposé dans le contentieux de la responsabilité, et nous percevons mal la justification d'une distinction entre les diverses actions en responsabilité relatives à la gestion et au fonctionnement d'un service public ; plus exactement il nous semble que la seule distinction logique serait celle excluant de la compétence du juge administratif les actions relatives à la vie interne de la personne privée, mais que toute autre action relative à la partie de l'activité d'une personne privée concernant la gestion d'un service public devrait relever de la compétence du juge administratif, alors même qu'elle ne mettrait pas directement en cause l'exercice de prérogatives de puissance publique. Il n'y a là rien qui soit directement contraire à la lettre de votre décision *Bernardi*. Aussi pourriez-vous songer à mettre à profit cette affaire pour préciser en ce sens la portée de la jurisprudence. Encore faudrait-il cependant que les conditions de son application fussent remplies.

« Or, nous en doutons.

« IV. — Une première raison d'en douter est celle qu'a retenue le tribunal administratif en estimant que le CONSUEL n'exerçait pas de prérogatives de puissance publique. Cette affirmation prend le contrepied de celle du tribunal d'instance ainsi que de la position du CONSUEL lui-même qui, notamment dans les observations très complètes et argumentées qu'il a présentées devant vous, souligne qu'en vertu du décret du 19 décembre 1972, il détient un véritable pouvoir de décision unilatérale qui peut faire obstacle à la mise sous tension de l'installation et donc à la distribution du contrat, et ajoute que ces prérogatives trouvent leur contrepartie dans les sujétions, prenant notamment la forme d'un contrôle et d'une possibilité de retrait d'agrément, que l'administration exerce sur lui. Pour notre part, après avoir éprouvé beaucoup de doutes, nous parvenons à la conclusion que le CONSUEL n'exerce pas de prérogatives de puissance publique. Tout d'abord, il nous semble que cette notion doit s'entendre de façon relativement restrictive. Dans son cours p. 489, le président Odent assimile la prérogative de puissance publique à une « prérogative régaliennne ». De son côté, M. le premier président Schmelck, concluant à ce même pupitre dans l'affaire *Safer de Bourgogne c/ époux Soyer et Valla*, jugée le 8 décembre 1969 (p. 685), la définissait comme « un pouvoir d'autorité exorbitant du droit commun et qui s'exerce dans un but d'intérêt général ». Dans cet esprit, le caractère de prérogative a été reconnu — à la détention, en droit, d'un monopole territorial d'activité (C.E., 13 janv. 1966, *Magnier*, p. 32), — au pouvoir de prendre des décisions unilatérales de caractère réglementaire (C.E., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, p. 239) ou individuel (C.E., 20 mars 1959, *Société auxiliaire de Meunerie*, p. 194 ; 6 oct. 1961, *Fédération nationale des huileries métropolitaines*, p. 544), — à la détention d'un pouvoir disciplinaire (C.E., 26 nov. 1976, *Fédération française de cyclisme*, p. 513), — au pouvoir de percevoir des cotisations obligatoires (C.E., 28 juin 1963, *Narcy*, p. 401) — à la possibilité d'exécuter d'office des travaux (C.E., 13 janv. 1961, *Magnier*, p. 33), or notre sentiment est que dans le cas de CONSUEL, il n'y a pas de pouvoir vraiment comparable. La thèse inverse insiste sur le fait qu'en refusant d'apposer son visa, le CONSUEL fait obstacle à la distribution du courant. D'une certaine façon. Mais ce qui, plus profondément, à cet effet, c'est d'une part l'existence de ces normes, au respect desquelles est subordonnée la délivrance du courant, et c'est d'autre part le défaut de conformité. Et dans ce

processus, le rôle du CONSUEL n'est tout de même qu'un rôle de constatation, d'attestation, dans lequel nous hésitons à voir l'un de ces « pouvoirs d'autorité » dont parlait M. le premier président Schmelck. Nous hésitons d'autant plus qu'en dehors de CONSUEL, il y a de très nombreux organismes ou professionnels privés qui, sous diverses formes sont agréés ou habilités pour délivrer des attestations que l'administration exige ou prend en considération et dont il serait assurément excessif de dire qu'ils détiennent des prérogatives de puissance publique (pour rester dans le domaine de l'électricité cf. le décret du 14 nov. 1962 relatif à la protection des travailleurs dans les établissements qui mettent en œuvre des courants électriques — notamment l'art. 54). L'application du décret du 14 décembre 1972 montre bien d'ailleurs cette difficulté. Le problème de la compétence administrative est posé pour le CONSUEL. Il ne l'est pas pour l'installateur, qui pourtant rédige l'attestation de conformité, sans laquelle il ne peut y avoir mise sous tension. Est-ce parce qu'une attestation sur soi-même ou sur son travail a moins de titres à être une prérogative que l'attestation sur le travail d'un autre. L'explication n'est pas entièrement convaincante. Nous n'entendons pas dire pour autant qu'en aucun cas des organismes de contrôle comme CONSUEL n'exercent de prérogatives de puissance publique. Par exemple, le rôle tenu dans la procédure de délivrance des certificats de navigabilité des aéronefs par le Bureau Véritas, qui est très étroitement associé à l'activité de l'administration et qui, sur des bases juridiques peut-être fragiles, s'est même vu reconnaître le pouvoir de prononcer la suspension de ces certificats, va quelque peu au-delà d'un simple rôle de constatation et d'attestation, et participe à un pouvoir de décision : c'est d'ailleurs ce qui a conduit le tribunal administratif de Toulouse, par un jugement du 12 mars 1981 sur lequel le Conseil d'Etat, saisi en appel, aura à se prononcer, à admettre la compétence de la juridiction administrative pour connaître d'une action en responsabilité dirigée contre le Bureau Véritas (T.A. de Toulouse, 12 mars 1981, *Société Uni Air*). Le cas dont vous êtes saisis aujourd'hui nous paraît beaucoup plus simple, et nous pensons que le CONSUEL — dont l'agrément ne s'accompagne, en droit, d'aucun monopole, et sur lequel ne pèsent pas d'autres sujétions que celles qui accompagnent normalement un pouvoir d'agrément — ne détient pas de prérogatives de puissance publique.

V. — Cependant, Messieurs, c'est, à titre principal, par un autre raisonnement que nous vous proposerons d'admettre la compétence des tribunaux judiciaires. Il nous semble, en effet, que l'action engagée par Mme Cailloux se rattache à sa qualité d'usagère d'un service public industriel et commercial, et que ceci emporte la solution. Non que nous pensions, comme cela a été parfois avancé (cf. cependant l'excellente étude consacrée à l'arrêt *Bernardi* par nos collègues MM. Dutheillet de Lamothe et Robineau à l'A.J.D.A. de janvier 1979, p. 22) que la jurisprudence *Bernardi* ne vait que dans les cas où le service public a un caractère administratif et que, dès lors, une action en responsabilité dirigée contre une personne privée gérant un service public à caractère industriel et commercial relève nécessairement de la compétence judiciaire. La vérité nous paraît un peu différente. Le juge administratif peut connaître d'actions en responsabilité dirigées contre des personnes privées gérant un service public et disposant à ce titre de prérogatives de puissance publique ; il peut aussi connaître, dans certains cas, d'actions en responsabilité émanant de tiers et relatives au fonctionnement d'un service public industriel et commercial ; dès lors rien ne saurait justifier que la combinaison de ces deux possibilités — qui ne s'excluent pas l'une l'autre, puisque même si la chose est peu fréquente, la personne gérant un service industriel et commercial peut disposer de prérogatives de puissance publique (23 déc. 1970, *E.D.F. c/ Farsat*, préc.) débouche sur une impossibilité. Mais, bien évidemment, cette compétence éventuelle du juge administratif aura les limites qui lui sont assignées par la théorie générale des services publics industriels et commerciaux : notamment, elle ne vaudra pas pour les actions émanant des usagers de ces services. Or, c'est bien de cela croyons-nous, qu'il s'agit ici.

En premier lieu, c'est bien le service industriel et commercial de la distribution de l'électricité qui est en cause. Il ne nous paraît pas possible en effet de distinguer de cette fonction de distribution une autre fonction, consistant à faire respecter les règles de sécurité et qui, elle, serait de nature administrative. L'on n'est pas en présence d'un pouvoir de police dont la distribution du courant ne serait qu'un champ d'application parmi d'autres, mais d'un dispositif spécialement conçu pour assurer dans de bonnes conditions la distribution du courant. Parce que la distribution du courant est une activité porteuse de certains dangers et appelle des précautions adaptées, il est normalement dans la fonction du service public de distribution à veiller à ce que ces précautions soient prises ; il n'y aurait rien que de très logique à ce que, même en l'absence de tout texte, E.D.F. surbordonnât la mise sous tension d'une installation à la conformité de celle-ci aux normes de sécurité. Et il ne viendrait à l'idée de personne, si cette vérification était assurée directement et intégralement par E.D.F., de voir là quelque chose sortant du cadre des relations entre E.D.F. et les usagers de ce service industriel et commercial. Que, pour des raisons qui importent peu cette vérification soit assumée, non pas directement par E.D.F., mais par un organisme distinct, au demeurant très lié à E.D.F., ne nous paraît rien y changer. Le décret du 14 décembre 1972 qui confie cette vérification à des organismes tiers nous paraît d'ailleurs trouver sa base légale, dans le pouvoir qu'a l'Etat pris en tant que concédant d'organiser le service public de distribution d'électricité. En second lieu et contrairement à ce qui est implicitement soutenu peu importe que l'action ne soit pas exercée dans le cadre du contrat existant entre l'usager et le distributeur. La jurisprudence relative aux actions formées par les usagers d'un service industriel et commercial ne vaut pas seulement pour les actions de nature contractuelle : elle vaut de la même façon pour l'usager titulaire d'un contrat

25 JANVIER 1982.

454

- « d'abonnement et pour le « candidat usager » qui n'est pas encore dans une situation contractuelle » (C.E., 21 avr. 1961, *Mme Agnesi*, p. 253).
- « Surtout, elle n'est pas limitée aux actions dirigées contre la personne qui gère le service industriel et commercial, mais s'applique aussi, le cas échéant, aux notions formées contre les diverses autres personnes participant à l'exploitation de ce service (C.E., 13 janv. 1961, *Département du Bas-Rhin*, p. 39).
- « En l'espèce, l'action dirigée contre le CONSUEL est, assurément, distincte de celle dirigée contre E.D.F. Mais la fonction du CONSUEL est, comme nous l'avons dit, indissociable de l'exploitation du service public de distribution de l'électricité. Dès lors, l'action engagée contre le CONSUEL par Mme Cailloux, usager de ce service industriel et commercial, ne peut relever que des tribunaux de l'ordre judiciaire. C'est à titre principal, sur ce terrain que nous nous plaçons, car il nous paraît en quelque sorte « prioritaire » ; mais nous ne verrions bien entendu que des avantages à l'adoption d'une rédaction qui, en prenant également parti sur tel ou tel des autres points soulevés, contribuerait utilement à lever certaines des ambiguïtés de la jurisprudence Bernardi.
- « Par ces motifs nous concluons :
- « — à ce qu'il soit déclaré que les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes pour connaître de l'action engagée par Mme Cailloux contre le Comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité (CONSUEL) ;
- « — à ce que la requête introduite par Mme Cailloux devant le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne soit déclarée nulle et non avenue, ainsi que la procédure à laquelle elle a donné lieu, à l'exception du jugement du 19 mai 1981 ;
- « — à ce que le jugement du tribunal d'instance de Châlons-sur-Marne en date du 11 juin 1979 soit déclaré nul et non avenue et à ce que la cause et les parties soient renvoyées devant cette juridiction ».