

**LICENCE EN DROIT – 2<sup>e</sup> NIVEAU**

GROUPE DE COURS N° II

**DROIT ADMINISTRATIF**

*(Cours de M. Coulibaly, professeur)*



► **Le principe de la responsabilité  
de l'administration**

[www.lex-publica.com](http://www.lex-publica.com)

---

► ***Version « dense » du cours :***

*mardi 20 février 2024*

■ **Nota bene :** Ne **réviser**, en vue de l'examen, que la **version « Examens »** de ce cours.

## Partie I

### Titre I

### Titre II

### Chapitre I

## ► Chapitre II

# *Le principe de la responsabilité de l'administration*

---

### *Nota bene :*

- 1.** Ne pas s'attarder sur les rubriques intitulées « **\*\*\*Développements additionnels utiles** (TD, concours, etc.) **mais exclus des révisions\*\*\*** ». Elles ne feront l'objet ni d'un cas pratique, ni d'un commentaire d'arrêt, encore moins d'une question d'épreuve orale. Nécessaires à la formation, elles sont toutefois exclues des révisions en vue des différents examens – pour des raisons d'opportunité. Elles sont faciles à reconnaître : présentées en caractères plus petits, elles débutent par le sous-titre « Développements additionnels, etc. » [DÉBUT] et se terminent par [/FIN] et des astérisques (\*\*\*).
- 2.** *Ne pas chercher à retenir par cœur les exemples et les citations de jurisprudence.* Il s'agit de simples illustrations ! **Les arrêts et les définitions à retenir vous seront indiqués avant l'examen.**
- 3.** **En principe, un clic sur un arrêt, un texte ou un schéma vous permet d'accéder directement à cet élément sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) ou sur [www.lex-publica.com](http://www.lex-publica.com).** ☺

# Sommaire

(interactif à l'écran)

CHAPITRE II : Le principe de la responsabilité de l'administration.....	6
<b>SECTION I : Les conditions d'engagement de la responsabilité de l'administration.....</b>	<b>8</b>
I - L'existence d'un préjudice imputable à l'administration.....	10
A - Le préjudice.....	10
1 - Les caractères du préjudice.....	10
2 - La nature du préjudice.....	11
a - Les préjudices réparables.....	11
b - Les préjudices non réparables.....	12
3 - L'évaluation du préjudice.....	13
B - L'imputation du préjudice.....	15
1 - La détermination de la relation causale.....	15
a - Les principes.....	15
b - Les causes exonératoires.....	16
▲ Synthèse : les causes exonératoires ▲.....	19
2 - L'identification de la personne publique responsable.....	20
a - Les critères.....	20
b - L'exemple de la police.....	21
c - L'exemple du contrôle.....	21
II - L'existence d'une situation légitime.....	22
A - Les victimes immédiates.....	22
B - Les victimes médiates.....	23
<b>SECTION II : Les systèmes de responsabilité.....</b>	<b>24</b>
I - La responsabilité pour faute.....	29
A - Le principe de la faute simple.....	31
1 - Principe : la faute doit être prouvée.....	31
2 - Exception : la faute est parfois présumée.....	32
B - L'exigence ponctuelle de la faute lourde.....	37
1 - Le fondement de l'exigence.....	37
2 - Le champ de l'exigence.....	37
II - La responsabilité sans faute.....	43
A - La responsabilité sans faute fondée sur le risque.....	45
1 - Les dommages causés par les choses ou les activités dangereuses.....	45
2 - Les dommages subis par les collaborateurs occasionnels des services publics.....	47
B - La responsabilité sans faute fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques.....	48
1 - La responsabilité sans faute du fait des lois.....	49
2 - La responsabilité du fait des conventions internationales ou des règles coutumières du droit international public.....	52
a - La responsabilité du fait des conventions internationales.....	52
b - La responsabilité du fait des règles coutumières du droit international public.....	52
3 - La responsabilité du fait de certaines décisions administratives.....	53
4 - La responsabilité sans faute pour dommages permanents de travaux publics.....	55
<b>SECTION III : La responsabilité des agents publics.....</b>	<b>58</b>
I - La responsabilité personnelle.....	59
A - La faute personnelle et la faute de service.....	59
1 - Les critères théoriques de la distinction.....	59
2 - Les fautes commises en dehors de l'exercice des fonctions et dépourvues de lien avec ces fonctions.....	60
3 - Les fautes commises en dehors de l'exercice des fonctions mais non dépourvues de lien avec lesdites fonctions.....	60

4 - Les fautes commises dans l'exercice même des fonctions mais jugées détachables desdites fonctions.....	61
B - La mise en œuvre de la responsabilité personnelle .....	63
II - Le cumul des responsabilités.....	63
A - Les conditions du cumul.....	63
1 - Le cumul des responsabilités en cas de pluralité de fautes.....	63
2 - Le cumul des responsabilités en cas de faute unique.....	63
a - La faute personnelle commise dans l'exercice même des fonctions mais jugée détachable desdites fonctions.....	63
b - La faute personnelle commise en dehors de l'exercice des fonctions mais non dépourvue de lien avec lesdites fonctions.....	64
B - Les conséquences du cumul.....	64

# Index analytique

## A

Action récursoire .....	64
<b>Action subrogatoire</b> .....	64
Appel en cause .....	20
Appel en garantie .....	21
Attroupements .....	7
<b>AZF</b> .....	10, 39

## C

Causes exonératoires.....	16
Cas fortuit.....	16
Fait d'un tiers .....	17
Faute de la victime .....	16
Force majeure .....	16
Compétence	
Compétence discrétionnaire	
Contrôle	
Opportunité .....	2
Conclusions chiffrées .....	13
<i>Condamnation d'une personne publique au paiement d'une somme qu'elle ne doit pas</i> ...	14
Contentieux	
contentieux de l'excès de pouvoir.....	7
Contentieux de pleine juridiction .....	7

## D

Défaut d'entretien normal .....	33
Dintilhac .....	11
<i>Domages de travaux publics</i> .....	32

## G

Grossesse .....	10
-----------------	----

## I

Iatrogène .....	32
-----------------	----

## N

Nosocomiale.....	32
------------------	----

## O

Ouvrage exceptionnellement dangereux.....	34
Ouvrage public.....	32

## P

Préjudice	
Atteinte à la réputation .....	12
Chiffrer les conclusions .....	13
Douleur morale .....	11
Préjudice corporel .....	11
Préjudice esthétique.....	11
Préjudice grave et spécial .....	48
Préjudice irréparable	
Echec d'un avortement.....	13
Mesure purement gracieuse.....	13
Modification apportée à la circulation générale .....	12
Servitudes d'urbanisme .....	12
Préjudice matériel .....	11
Préjudice moral .....	11
Preuve .....	13
Souffrances physiques .....	11
Troubles dans les conditions d'existence .....	11
Préjudice .....	10

## R

Régime législatif de responsabilité administrative .....	7
--	---

## T

Trottoir .....	<i>Voir</i> Domages de travaux publics
Troubles dans les conditions d'existence.....	<i>Voir</i> Préjudice

## U

<i>Ultra petita</i> .....	13
---------------------------	----

## CHAPITRE II : Le principe de la responsabilité de l'administration

### Questions initiales :

1. Quelle est la signification de la proposition *Le principe de la responsabilité de l'administration* ?
2. De quel contentieux relève l'action en responsabilité ?

### Réponses soutenues :

1. La proposition "*Le principe de la responsabilité de l'administration*" a la signification suivante : sauf dispositions législatives ou normes jurisprudentielles contraires, si l'administration cause un dommage, elle doit le réparer.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, on retenait le principe inverse : sauf dispositions législatives ou normes jurisprudentielles contraires, lorsque l'administration causait un dommage elle n'avait pas l'obligation de le réparer.

➤ Par *administration*, il faut entendre ici une personne morale de droit public : État, commune, département, région, établissement public (par exemple, hôpital public autonome, université) etc.

Lorsque l'on dit que l'administration a causé un dommage, il ne faut jamais perdre de vue que c'est, en réalité, un individu agissant au nom de l'administration qui a causé le dommage. En effet, l'administration ne peut agir que par l'intermédiaire des individus habilités à agir en son nom : autorités administratives, fonctionnaires, etc.

Comme les actes de ces individus sont tenus pour des actes de l'administration, on considère également que les dommages qu'ils causent sont en principe imputables à l'administration.

➤ La responsabilité de l'administration peut donc être entendue comme une responsabilité pour le fait d'autrui.

➤ Par exception, les dommages causés par les agents de l'administration engagent parfois la responsabilité personnelle de ces agents. Il en est ainsi lorsque les dommages résultent de fautes personnelles commises par lesdits agents.

➤ Les actions en responsabilité dirigées contre *l'administration* (ici, rappelons-le, personne publique) relèvent, en principe, du droit administratif et du juge administratif si les dommages sont liés à des activités relevant du droit administratif et du juge administratif : service public à caractère administratif, police administrative, etc. Il existe des exceptions (Exemple : véhicules).

➤ Les actions en responsabilité personnelle dirigées contre les *agents de l'administration* relèvent, en principe, du droit privé et du juge judiciaire quelle que soit l'activité en cause.

➤ Le juge administratif n'est compétent pour connaître de conclusions tendant à mettre en jeu la responsabilité pour faute d'une *personne morale de droit privé* que si le dommage se rattache à l'exercice par cette personne morale de droit privé de prérogatives de puissance publique qui lui ont été conférées pour l'exécution de la mission de service public dont elle a été investie – CE, 21 décembre 2007, *Mme Lipietz et autres*, n° 305966 (Les juridictions de l'ordre judiciaire sont seules compétentes pour statuer sur les demandes tendant à la condamnation de la SNCF pour les préjudices subis du fait des conditions inhumaines dans lesquelles les victimes de la déportation ont été transportées durant l'Occupation depuis les gares proches des centres de détention administrative jusqu'aux gares desservant les camps de transit à partir desquelles elles devaient être envoyées en Allemagne. À l'époque des faits, la SNCF était une société d'économie mixte agissant sous le commandement et la surveillance de l'Occupant nazi.)

## 2. De quel contentieux relève l'action en responsabilité ?

Devant le juge administratif, l'action en responsabilité relève du contentieux de pleine juridiction (ou plein contentieux) et non du contentieux de l'excès de pouvoir. Autrement dit, si vous souhaitez engager la responsabilité de l'administration, vous devez former un recours de pleine juridiction et non un recours pour excès de pouvoir - cf. *Les juges de l'action administrative*.

### ↓ Développement ↓

► Tout au long du *XIX<sup>ème</sup> siècle*, un principe avait cours : l'irresponsabilité de la puissance publique. ***On ne pouvait mettre en jeu la responsabilité quasi-délictuelle de l'administration que si un texte le prévoyait.*** Laferrière remarquait alors : « Le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans compensation. » À l'époque, on pouvait s'accommoder de ce principe en raison du nombre limité des services publics et de la « retenue » économique-sociale des pouvoirs publics.

► ***Actuellement***, c'est le principe inverse qui prévaut : ***même en l'absence de texte, l'administration est tenue de réparer - par équivalence - les conséquences dommageables de son activité.***

► Mais, devant le juge administratif, cette responsabilité n'est pas soumise aux règles du droit privé.

L'un des principes de l'arrêt *Blanco* reste valable : « La responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public *ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil, pour les rapports de particulier à particulier* [...]

[...] *elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés.* » - TC, 8 février 1873, *sieur Blanco*, n° 00012.

Ce principe a été étendu, non sans controverses, aux collectivités locales : TC, 29 février 1908, *Feutry*, n° 00624, (Rec. p. 208, concl. Teissier)<sup>1</sup>.

► On peut relever ici et là des **régimes législatifs** de responsabilité administrative. Par exemple, l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, codifié à l'article L.2216-3 du code général des collectivités territoriales puis à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, dispose : « L'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens [...] »<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Décision rendue, comme l'arrêt *Blanco*, sous la présidence du Garde des Sceaux venu « vider un partage » des voix.

<sup>2</sup> Initialement, cette responsabilité avait été mise à la charge des communes par le décret de la Convention du 10 vendémiaire an IV, puis par la loi municipale du 5 avril 1884, et enfin par la loi du 5 avril 1914 qui l'a placée sous le signe du risque social. Elle a été transférée à l'État par la loi précitée du 7 janvier 1983. Puis, son contentieux est passé des juridictions judiciaires aux juridictions administratives - article 27 de la loi 9 janvier 1986 repris à l'article L. 2216-3 du Code général des collectivités territoriales, sans doute pour raison d'action récursoire. Actuellement, les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État ressortent de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure :

a. il doit s'être produit un attroupement ou un rassemblement précisément déterminé, lequel ne revêt pas nécessairement le caractère d'une émeute ou d'une insurrection ;

b. les manifestants doivent s'être rendus coupables de délits ou de crimes commis à force ouverte - c'est-à-dire sans rencontrer de résistance - ou par violence, d'où l'application de règles du droit pénal par le juge administratif ;

c. le dommage doit résulter de manière directe et certaine de ces crimes ou délits ;

d. le dommage doit revêtir un caractère accidentel (non prémédité) et survenir à l'occasion de l'action dont la finalité n'était pas de causer des dommages aux tiers – CE, 26 mars 2004, *Société BV Exportslachterij Apeldoorn Esa*, n° 248623.

Cf. aussi : CE, 30 décembre 2016, *Société Generali IARD et autres* n° 389835 ; CE 30 décembre 2016 *Société Covea risks* n° 386536 ; CE, 11 juillet 2011, *Société mutuelle d'assurances des collectivités locales (SMACL)*, n° 331669 ; CE, Ass., avis, 20 février 1998, *Société Études et construction de sièges pour automobiles*, n° 189185 ; CE, Sect., 29 décembre 2000, *Assurances générales de France*, n° 188974 ; CE, 3 mars 2003, *Ministre de l'intérieur c. Compagnie Générali France assurances*, n° 242720.

➤ *Toutefois, pour l'essentiel, les règles relatives à la responsabilité administrative ont été élaborées par le juge administratif.*

## SECTION I : Les conditions d'engagement de la responsabilité de l'administration

### Question initiale :

À quelles conditions est subordonné l'engagement de la responsabilité de l'administration ?

### Réponse soutenue :

► En principe, pour que l'on puisse engager valablement la responsabilité de l'administration, **trois conditions** doivent être réunies.

➤ Une précision d'importance : les deux premières conditions ont un contenu qui varie avec le système de responsabilité retenu.

**1. Première condition : l'existence d'un préjudice ou d'un dommage** (les deux termes sont en pratique équivalents). Dans tous les systèmes de responsabilité (administrative), le juge exige que le préjudice soit **direct, certain et réparable**. Si l'action en responsabilité se situe sur le terrain de la responsabilité sans faute fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques, le juge exige en plus que le préjudice soit **grave<sup>1</sup> et spécial**.

**2. Deuxième condition : un fait de l'administration** (qui peut être une action ou une omission). Il existe deux grands systèmes de responsabilité : la responsabilité pour faute et la responsabilité sans faute.

➤ Si l'action en responsabilité se situe sur le terrain de la responsabilité pour faute, le juge exige que le fait de l'administration soit une faute pour que la responsabilité de l'administration puisse être retenue.

➤ Si, en revanche, l'action en responsabilité se situe sur le terrain de la responsabilité sans faute, le juge n'exige pas que le fait de l'administration soit une faute pour que la responsabilité de l'administration puisse être retenue. Autrement dit, dans cette hypothèse, il importe peu que le fait de l'administration soit ou non une faute.

➤ Bien entendu, la victime ne décide pas librement du terrain où doit se situer son action en responsabilité. En effet, juridiquement, certains dommages relèvent de la responsabilité pour faute, d'autres de la responsabilité sans faute. Comment les distinguer ? En prenant connaissance de la jurisprudence et donc de la suite de ce cours.

**3. Troisième condition : un lien direct de causalité entre le fait de l'administration et le préjudice (ou le dommage)**. Autrement dit, le fait de l'administration - un fait qui n'est pas forcément une faute (voir ci-dessus) - doit avoir été la cause directe du dommage.

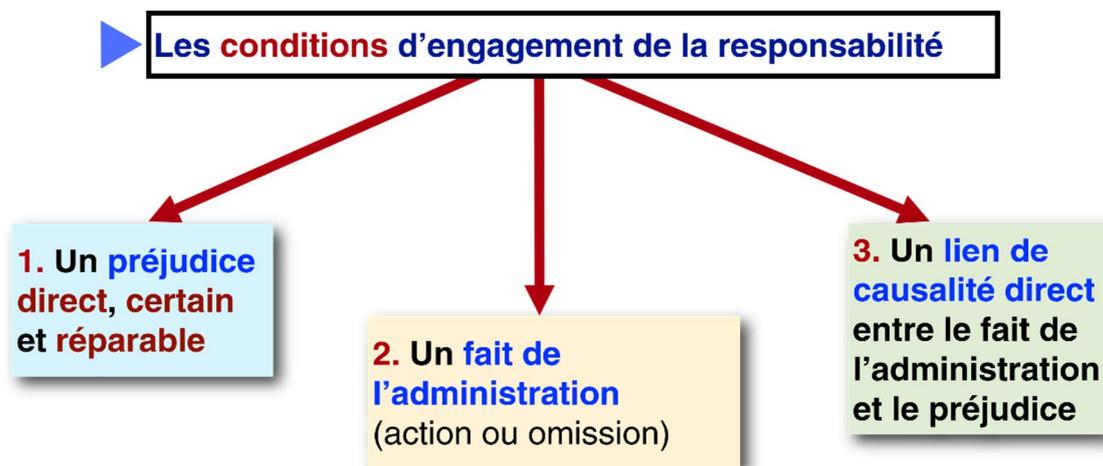
---

<sup>1</sup> Le juge a longtemps utilisé les épithètes « *anormal* » et « *spécial* ». Voir également : CE, 30 décembre 2016, *Société Generali IARD et autres*, n° 389835. « Grave et spécial » et « anormal et spécial » désignent cependant la même réalité : pour qu'il y ait réparation, le préjudice ne doit pas être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé. Un préjudice grave (ou anormal) et spécial est un préjudice qui atteint un certain degré d'importance et ne concerne que certains membres de la collectivité.

Il se peut que le fait de l'administration soit entièrement ou partiellement la cause directe du dommage. Il se peut aussi qu'il n'en soit pas du tout la cause directe. C'est toute la problématique de ce que l'on appelle les **causes exonératoires** (cf. I, B, 1, b).

► Même si toutes ces conditions sont réunies, le juge peut refuser d'accorder la réparation demandée s'il estime que la situation de la victime n'était pas légitime ou légale (cf. II).

↓ Développement ↓



Le **préjudice** doit, en plus, être

- **grave et spécial**
- si l'action en responsabilité se situe sur le terrain de la **responsabilité sans faute fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques.**

Le **fait de l'administration** doit être une **faute** si l'action en responsabilité se situe sur le terrain de la **responsabilité pour faute.**

# I - L'existence d'un préjudice imputable à l'administration

## A - Le préjudice

### 1 - Les caractères du préjudice

► La jurisprudence exige que le préjudice invoqué soit

➤ **direct** : il doit avoir pour cause directe le fait imputé à l'administration,

➤ **réparable**

➤ et **certain**. Mais un préjudice certain n'est pas nécessairement un préjudice actuel, déjà réalisé. Un préjudice futur peut donner lieu à réparation dès lors que sa réalisation est certaine.

✓ **Exemples** : la perte d'une chance sérieuse

• d'échapper au risque d'explosion tel qu'il s'est réalisé le 21 septembre 2001 sur le site de l'usine **AZF** exploité à Toulouse par la société Grande Paroisse - CAA Bordeaux, 24 janvier 2013, *M. et Mme Molin*, n° 10BX02881 ;

• de bénéficier d'une nomination dans la fonction publique (CE, 3 novembre 1971, *Dlle Cannac*, n° 82509) ; d'être titularisé à l'issue d'un concours (CE, Sect., 21 novembre 1969, *Sieur Idoux*, n° 72499) ; d'obtenir un avancement (CE, Sect., 3 août 1928, *Bacon*, Rec. 1035) ;

• d'obtenir le renouvellement de ses fonctions pour une année en qualité de professeur associé (à l'université de Toulouse III) : CE, 24 janvier 1996, *Collins*, n° 103987 ;

• de conclure un contrat : CE, 27 octobre 2010, *Société Pradeau et Morin*, n° 318023 ;

• de se soustraire à un risque médical, à la suite d'un défaut d'information : CE, Sect., 5 janvier 2000, *Consorts Telle*, n° 181899 ;

• de guérir, d'obtenir une amélioration de son état de santé ou d'échapper à son aggravation - CE, Sect., 21 décembre 2007, *Centre hospitalier régional de Vienne*, n° 289328 ;

• de recourir à l'avortement : CE, Sect., 14 février 1997, *Centre hospitalier régional de Nice c/ Époux Quarez*, n° 133238.

**Faits de l'espèce** : À sa demande, Mme *Quarez* a subi une amniocentèse au Centre hospitalier régional de Nice. Il a été procédé à un examen chromosomique des cellules du fœtus qu'elle portait. L'hôpital lui a annoncé que l'examen n'avait révélé aucune anomalie détectable par les moyens actuels. Quelques mois plus tard, Mme *Quarez* mettait au monde un enfant, Mathieu, atteint d'une trisomie 21 (mongolisme). Selon le Conseil d'État, l'hôpital a commis une faute. Il aurait dû informer Mme *Quarez* que les résultats de l'examen pouvaient être affectés d'une marge d'erreur inhabituelle, compte tenu des conditions dans lesquelles il avait été conduit. Sans cette faute, Mme *Quarez* aurait fait interrompre sa grossesse. En conséquence, cette faute est la cause directe des préjudices entraînés, pour M. et Mme *Quarez*, par l'infirmité de leur enfant : 100 000 FF pour chacun des époux, plus une rente mensuelle de 5 000 FF pendant toute la durée de vie de Mathieu *Quarez*<sup>1</sup> - Cf., dans un sens voisin, Cass., civ. 1ère. 26 mars 1996, *Époux Z... c/ Y...*, n° 94-11791 - échec fautif du dépistage de la rubéole.

➤ **L'exigence que le préjudice soit certain exclut les préjudices qui ne présentent qu'un « caractère éventuel »** - CE, 26 avril 2006, *Mme Viviane A.*, n° 248341.

<sup>1</sup> La rente est destinée à couvrir les charges imposées par la naissance de l'enfant. Mais ce dernier n'a pas subi de préjudice réparable. En effet, l'examen n'est pas la cause de son infirmité. Et la venue au monde ne constitue pas un préjudice. Si l'enfant est titulaire de droits dès sa conception, il ne possède pas celui de naître ou de ne pas naître.

► En plus d'être **direct, certain et réparable**, le préjudice doit être **grave et spécial**<sup>1</sup> si l'action contentieuse se situe sur le terrain de la responsabilité sans faute fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques - Cf. *infra*.

## 2 - La nature du préjudice

### a - Les préjudices réparables

► La jurisprudence admet la réparabilité des préjudices (patrimoniaux et personnels) les plus divers. Au demeurant, il arrive que le Conseil d'État fasse usage de la **nomenclature dite Dintilhac** (liste de préjudices indemnisables établie en juillet 2005 par un groupe de travail dirigé par M. Jean-Pierre Dintilhac, président de la 2<sup>e</sup> chambre civile de la Cour de cassation)<sup>2</sup> :

#### 1. Les préjudices corporels ;

#### 2. Les préjudices matériels ;

**3. Les troubles dans les conditions d'existence.** C'est une notion on ne peut plus floue. Par exemple, en perdant leur père ou leur mère, des enfants sont privés non seulement de ses revenus - dommage matériel - mais encore de tout ce qu'un père ou une mère représente dans un foyer.

✓ **Autre exemple** : A droit à réparation, en raison des *troubles dans l'éducation de son enfant*, le père d'un élève de collège privé de 7 heures d'enseignement hebdomadaire obligatoire en raison de la carence des services de l'éducation nationale. CE, 27 janvier 1988, *Giraud*, n° 64076<sup>3</sup>.

Voir aussi : CE, 16 décembre 2016, M. B, n° 383111 (Droit au logement).

#### 4. Les préjudices moraux, c'est-à-dire :

**a. Les souffrances physiques ou psychiques** - CE, Ass., 24 avril 1942, *Morell*. **Exemple** : « 10. Considérant, d'autre part, que l'intéressée a éprouvé durant la période de quatre ans et dix mois antérieure à la consolidation de son état de santé des souffrances physiques et psychiques dont l'intensité a été évaluée par l'expert à 4/7 ; que ce préjudice peut être évalué à 7 000 euros ; » - CE, 16 décembre 2013, *Mme B.*, n° 346575<sup>4</sup> ;

**b. Le préjudice esthétique.** Par **exemple**, l'altération de l'apparence physique : « Quant au préjudice esthétique : 12. Considérant que ce préjudice a été évalué par l'expert à 3/7 ; qu'il y a lieu d'allouer à ce titre à Mme B...la somme de 4 500 euros ; » - CE, 16 décembre 2013, *Mme B.*, n° 346575 ;

**c. Le préjudice d'agrément.** Par **exemple**, l'impossibilité de continuer à pratiquer certaines activités sportives et de loisirs : « Quant au préjudice d'agrément : 13. Considérant que Mme B...justifie rencontrer depuis son amputation des difficultés dans l'exercice des activités de loisirs et des activités sportives qu'elle pratiquait avant l'accident dont elle a été victime ; qu'il sera fait une juste appréciation du préjudice qu'elle subit à ce titre en lui allouant une somme de 3 600 euros ; » - CE, 16 décembre 2013, *Mme B.*, n° 346575 ;

**d. La douleur morale**, autrement dit la souffrance due à la perte d'un être proche dont le fait dommageable a entraîné le décès - préjudice d'affection. Pendant longtemps, au contraire des juridictions judiciaires, le Conseil d'État s'était refusé à indemniser la douleur morale : « Les larmes ne se monnaient pas. »

✓ Puis, il s'est ravisé : CE, Ass., 24 novembre 1961, *Ministre des Travaux publics c/ Consorts Letisserand*, n° 48841. **Faits** : Camille Letisserand a perdu son fils et son petit-fils dans un accident provoqué par un camion ramenant des agents des Ponts et Chaussées à un chantier. Selon le Conseil d'État, « la douleur morale qui est résultée pour le

<sup>1</sup> Pendant longtemps, la formule a été exclusivement « préjudice anormal et spécial ». Voir [note](#) au bas de la page 8.

<sup>2</sup> Exemple d'utilisation de cette nomenclature : CE, 16 décembre 2013, *Mme De Moraes*, n° 346575.

<sup>3</sup> Voir aussi CE, 27 juin 2005, *Consorts Rougier*, n° 261574

<sup>4</sup> En l'espèce le Conseil d'État a utilisé la nomenclature dite Dintilhac.

requérant de la disparition prématurée de son fils est par elle-même génératrice d'un préjudice réparable ».

Les indemnités accordées paraissent symboliques ou dérisoires : 20.000 à 50.000 FF au veuf, à la veuve, à l'orphelin ; moins à la grand-mère ; rien à la belle-mère - Cf. Braibant et Stirn.

**e. L'atteinte à la réputation** résultant, par exemple, d'une sanction injustifiée - CE, Ass., 27 mai 1949, *Véron-Réville*, n° 93122.

✓ **Exemple** : CE, 5 juillet 1957, *Département de la Sarthe c/ Dlle Artus* (AJDA 1957 II p 320). **Faits** : La loi du 8 juillet 1948 dispose : « Tout individu contre lequel existeront des présomptions précises, graves et concordantes d'avoir communiqué à une ou plusieurs personnes une maladie vénérienne pourra se voir enjoindre, par décision motivée de l'autorité sanitaire, de fournir un certificat médical attestant qu'il est ou non atteint d'accidents vénériens présentant un danger de contamination. » Par une décision non motivée, les services départementaux d'hygiène sociale de la Sarthe ont enjoint à Mlle Artus de se soumettre à l'examen prévu par la loi. À tort ! Et pourtant ils avaient été mis en garde contre la regrettable erreur qu'ils s'apprêtaient à commettre.

► En revanche, **certains préjudices ne sauraient donner lieu à réparation.**

## **b - Les préjudices non réparables**

Il s'agit de préjudices qui ne sont pas de nature à engager la responsabilité de l'administration ou de ses agents ; autrement dit, ils ne sont pas indemnisables. On peut citer :

**1. Les dommages causés par des opérations militaires** - CE, 23 juillet 2010, *Sociétés Touax et Touax Rom*, n° 328757<sup>1</sup> ;

**2. Le préjudice résultant, pour la victime d'une infraction pénale, de ce que la personne poursuivie n'a pu être jugée en raison de son suicide dont l'administration pénitentiaire serait responsable** - CE, Ass., 19 juillet 2011, *M. et Mlle B.*, n° 335625 ;

**3. La perte, pour les enfants d'une patiente victime d'un accident médical, de la possibilité d'avoir des frères et des sœurs** : une telle perte ne constitue pas un préjudice indemnisable - CE, 27 juin 2005, *Consorts Rougier*, n° 261574 ;

**4. Les servitudes d'urbanisme.** Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes

**a.** une atteinte à des droits acquis - article L. 160-5 du Code de l'urbanisme,

**b.** une modification de l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain - article L. 160-5 précité,

**c.** ou une « charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi » - CE, Sect., 3 juillet 1998, *M. Bitouzet*, n° 158592.

**5. Les dommages causés par les modifications apportées à la circulation générale<sup>2</sup>.**

✓ CE, Sect., 2 juin 1972, *Société des Bateaux de la Côte d'Emeraude*, n° 79597 : « Considérant que la société requérante exploite une entreprise de transport par bateaux dans l'estuaire de la Rance ; qu'il résulte de l'instruction que son

<sup>1</sup> CE, Ass., 30 mars 1966, *Société Ignazio Messina et Cie*, n° 59664 ; CE, Ass., 30 mars 1966, *Sieur Guyot*, n° 59947 ; CE, 31 janvier 1969, *Debauchez*, n° 68388.

<sup>2</sup> CE, 16 juin 2008, *M. et Mme Gras*, n° 293857 : « [...] les allongements de parcours et les difficultés d'accès des riverains à leur propriété du fait de la disparition d'une voie d'accès qu'ils utilisaient, que celle-ci résulte d'un parti d'aménagement de la collectivité publique ou d'un défaut d'entretien de la voie, ne peuvent ouvrir droit à indemnisation à leur profit que si elles excèdent les sujétions qui doivent normalement être supportées sans indemnité ; »

activité a sensiblement diminué à la suite de l'ouverture de la *route nationale* qui relie Dinard à Saint-Malo en utilisant le barrage construit sur la Rance ;

Mais considérant que les modifications apportées à la *circulation générale* et résultant soit de changements effectués dans l'assiette ou dans la direction des voies publiques, soit de la création de voies nouvelles ne sont pas de nature à ouvrir droit à indemnité ; que, dès lors, la société des bateaux de la Côte d'Emeraude dite "les vedettes blanches" n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa requête ; »

#### **6. Les dommages provoqués par le refus de prendre des mesures purement gracieuses.**

✓ CE, 27 mars 1987, *Ville de Tarbes*, n° 41468 :

« Considérant que l'inscription d'adultes à l'école nationale de musique de TARBES en qualité, d'ailleurs, de simples auditeurs ne constitue qu'une faculté laissée à l'appréciation du directeur de l'établissement et *a, ainsi, le caractère d'une mesure gracieuse dont le refus ne saurait ouvrir droit à indemnité [...]* »

#### **7. Le préjudice résultant de la naissance d'un enfant à la suite d'une intervention pratiquée sans succès, dans un hôpital public, en vue de l'interruption d'une grossesse.**

✓ CE, Ass., 2 juillet 1982, *Mlle R.*, n° 23141.

La jurisprudence toutefois réserve les cas où la mère pourrait invoquer

**a.** soit des « circonstances ou une situation particulières » - CE, Ass., 2 juillet 1982, *Mlle R.*, décision précitée,

**b.** soit un dommage particulier qui, ajouté aux charges normales de la maternité, serait de nature à lui permettre de réclamer une indemnité : CE, 27 septembre 1989, *Mme Brigitte X c/ centre hospitalier de Châlons-sur-Marne*, n° 76105 - Faute lourde commise lors d'une interruption volontaire de grossesse ayant entraîné la naissance d'un enfant atteint d'une grave infirmité ; Cf. aussi CE, Sect., 14 février 1997, *Centre hospitalier régional de Nice c/ Époux Quarez*, n° 133238 - arrêt précité.

#### **8. Le préjudice d'anxiété.**

CE. 3 mars 2017, n° 401395 :

« [Le requérant] peut être regardé comme justifiant l'existence de préjudices tenant à l'anxiété due au risque élevé de développer une pathologie grave, et par là-même d'une espérance de vie diminuée, à la suite de son exposition aux poussières d'amiante. »

\*

### **3 - L'évaluation du préjudice**

► Quel que soit le système de responsabilité, il incombe à la victime d'apporter la preuve de la réalité et de l'importance du préjudice qu'elle prétend avoir subi. Au surplus, les conclusions en indemnités doivent être chiffrées, sinon la demande sera déclarée irrecevable. En effet, le juge ne peut accorder plus que ce qui lui est demandé ; si vous ne demandez rien, le juge ne vous accordera « pas plus que rien » - pas d'*ultra petita*, cf. supra *Le règlement du contentieux administratif*.

Mais, avant de prononcer l'irrecevabilité du recours, le juge invite le requérant à **chiffrer ses prétentions**. Au demeurant, la victime a le droit de s'en remettre au résultat d'une expertise, auquel cas elle ne peut contester l'évaluation qui sera faite. En première instance, la victime peut, jusqu'au prononcé du jugement, majorer ses prétentions. En appel, elle est recevable à augmenter le montant de ses prétentions

lorsque l'étendue réelle des conséquences dommageables d'un même fait n'est connue que postérieurement à l'intervention du jugement « entrepris » (« frappé d'appel », si l'on préfère) : CE, Sect., 8 juillet 1998, *Département de l'Isère*, n° 132302<sup>1</sup>.

Le juge n'est lié par les conclusions du demandeur que dans la mesure où il ne peut accorder plus que ce qui lui est demandé.

► Il devra également veiller au respect de **trois principes fondamentaux du droit de la responsabilité** :

➤ **1<sup>er</sup> principe** : Les personnes morales de droit public ne peuvent jamais être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas ; cette interdiction est d'ordre public et doit donc être soulevée d'office par la juridiction à laquelle une telle condamnation est demandée - CE., Sect., 19 mars 1971, *Mergui*, n° 79962. Le juge doit rechercher d'office si un préjudice existe et s'il est imputable à la personne publique attraitée devant lui<sup>2</sup>.

➤ **2<sup>e</sup> principe** : L'indemnité susceptible d'être allouée à la victime d'un dommage causé par le fait de l'administration a pour seule vocation de replacer la victime, autant que faire se peut, dans la situation qui aurait été la sienne si le dommage ne s'était pas produit, c'est-à-dire, lorsque, par exemple, la faute de l'administration résulte d'une décision illégale, si celle-ci n'était pas intervenue – CE, 3 mai 2004, *M. X et Mme Y*, n° 257075.

➤ **3<sup>e</sup> principe** : Si l'indemnité allouée à la victime d'un dommage a pour objet de réparer l'intégralité du préjudice imputable à la personne responsable de ce dommage, elle ne saurait excéder, toutefois, le montant de ce préjudice - CE, 25 juillet 2008, *Hervé G.*, n° 297226<sup>3</sup>.

Pour le reste, le juge bénéficie d'une grande liberté d'appréciation à l'effet de procéder à sa propre évaluation du dommage et de l'indemnité.

► **À quel moment le juge doit-il se situer pour l'évaluation ?**

**Deux cas doivent être distingués** : celui des dommages causés aux biens mobiliers ou immobiliers et celui des dommages causés aux personnes. Dans les deux cas, une évolution jurisprudentielle s'est produite.

➤ **1<sup>er</sup> cas** : *En ce qui concerne les dommages causés aux biens*, le juge considérait initialement qu'ils devaient être évalués à la date où, leur cause ayant pris fin, leur étendue pouvait être exactement déterminée.

✓ **Exemple** : En 2013, le juge s'apprête à statuer sur une demande d'indemnité relative au dommage causé à un véhicule privé par l'effondrement d'un pont survenu en 2011. Bien évidemment, l'effondrement du pont a pris fin instantanément. Le juge

<sup>1</sup> CE, 23 janvier 2012, *Fruilin*, n° 346689 : « Considérant que la personne qui a demandé au tribunal administratif la réparation des conséquences dommageables d'un fait qu'elle impute à une administration est recevable à détailler ces conséquences devant le juge d'appel, en invoquant le cas échéant des chefs de préjudice dont elle n'avait pas fait état devant les premiers juges, dès lors qu'ils se rattachent au même fait générateur et que ses prétentions demeurent dans la limite du montant total de l'indemnité chiffrée en première instance, augmentée le cas échéant des éléments nouveaux apparus postérieurement au jugement, sous réserve des règles qui gouvernent la recevabilité des demandes fondées sur une cause juridique nouvelle ; qu'il en va ainsi même lorsque le requérant n'a spécifié aucun chef de préjudice précis devant les premiers juges ; »

<sup>2</sup> CE, Sect., 8 juin 2011, *Société Credipar*, n° 322515 : « Considérant, [...], qu'il appartient au juge administratif, lorsqu'il détermine le montant et la forme des indemnités allouées par lui, de prendre, au besoin d'office, les mesures nécessaires pour que sa décision n'ait pas pour effet de procurer à la victime d'un dommage, par les indemnités qu'elle a pu ou pourrait obtenir en raison des mêmes faits, une réparation supérieure au préjudice subi ; »

<sup>3</sup> Le Conseil d'État précise toutefois :

« Considérant que lorsque, au nombre des conséquences dommageables d'un accident engageant la responsabilité d'une personne publique, figure la nécessité pour la victime de recourir à l'assistance d'une tierce personne à domicile pour les actes de la vie courante, la circonstance que cette assistance serait assurée par un membre de sa famille est, par elle-même, sans incidence sur le droit de la victime à en être indemnisée ; » - CE, 22 février 2010, *M. Christian A.*, n° 313333.

peut donc procéder à sa propre évaluation du dommage. Pour cela, la date qu'il retiendra c'est 2011. En clair, pour assurer la réparation du véhicule, le juge prendra en considération les prix des matériaux tels qu'ils étaient fixés en 2011 et non tels qu'ils le sont en 2013.

Cette solution reposait sur la fiction de la stabilité de la monnaie. Elle était devenue inéquitable en raison de la dépréciation monétaire : « Le préjudice était évalué en une monnaie dont la valeur avait varié au moment où l'indemnité était fixée, si bien que la victime percevait une somme qui ne correspondait plus, au moment où elle en disposait, qu'à une fraction du dommage subi. »<sup>1</sup>

Le Conseil d'État n'est pas resté insensible à cet argument : CE, Ass., 21 mars 1947, *Compagnie générale des eaux*, n° 77529 - décision également dénommée *Dame Veuve Pascal*. L'ancienne jurisprudence est légèrement infléchie.

**Désormais, l'évaluation d'un dommage matériel s'effectue à la date où, sa cause ayant pris fin, son étendue est connue, mais à condition - nouveauté jurisprudentielle - qu'il puisse être procédé à cette date aux travaux destinés à le réparer.** Pour revenir à notre exemple, si le propriétaire du véhicule n'a pas pu procéder à la réparation de son bien en 2011, cette date ne sera pas retenue pour l'évaluation du dommage. Mais il incombe au propriétaire - demandeur - d'apporter la preuve de cette impossibilité. Le juge retiendra alors la date à laquelle, selon lui, la réparation était devenue possible.

➤ **2<sup>e</sup> cas : S'agissant des dommages causés aux personnes**, l'évolution a été plus nette. **L'indemnité est évaluée à la date où intervient la décision du juge qui en fixe le montant** - CE, Ass., 21 mars 1947, *Dame Veuve Aubry*, n° 80338.

✓ **Exemple** : En 2013, le juge s'apprête à statuer sur une demande d'indemnité relative au dommage - corporel - causé à une personne par l'effondrement d'un pont survenu en 2011. Pour procéder à sa propre évaluation du dommage, le juge retiendra l'année 2013.

\*\*\*

## B - L'imputation du préjudice

### 1 - La détermination de la relation causale

#### a - Les principes

► Le comportement imputé à l'administration doit être la cause du préjudice, le fait générateur du préjudice.

Il existe **trois théories** :

**1. la théorie de l'équivalence des conditions.** On soutient que tout fait sans lequel le dommage ne serait pas produit peut être considéré comme la cause de ce dommage ;

**2. la théorie de la proxima causa - proximité de la cause.** On estime que seul le dernier des faits qui ont rendu possible un dommage peut être retenu comme cause de ce dommage ;

**3. la théorie de la causalité adéquate.** Parmi les faits qui ont concouru à la réalisation d'un dommage, on ne retient comme cause que celui qui était particulièrement et raisonnablement propre à entraîner ce dommage.

➤ La jurisprudence s'inspire de la deuxième et de la troisième théorie.

Concrètement, le juge s'adosse à deux idées :

**1. L'idée de normalité.** Il vérifie que le préjudice est la conséquence *normale* de la situation ou du fait imputé à l'administration. Autrement dit, selon le commissaire du gouvernement Yves Galmot, « **la cause d'un dommage est l'événement qui portait normalement en lui ce dommage.** »<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Raymond Odent, op. cit. p.1580

<sup>2</sup> Conclusions sur CE, Sect., 14 octobre 1968, *Marais*, n° 60738.

**2. L'idée de proximité spatiale ou temporelle.** Si un délai relativement long s'est écoulé entre le fait de l'administration et le dommage, le juge est moins enclin à admettre le lien de causalité - CE, Sect., 21 mars 1969, *Dame Montreer*, n° 66816 : refus d'admettre un lien de causalité entre l'autorisation administrative de détenir une arme et un meurtre commis avec cette arme trois ans plus tard. L'État ne saurait être indéfiniment tenu responsable pour une autorisation.

➤ L'appréciation de la causalité n'est donc pas dénuée d'une certaine **subjectivité**. Au demeurant, **toute option causale apparaît, en dernière analyse, comme une rupture plus ou moins arbitraire de la chaîne de causalité.**

## **b - Les causes exonératoires**

▶ Parfois, d'autres faits interviennent dans la réalisation du dommage. Ils sont différents de celui de l'administration ; on les juge extérieurs à l'administration. On les qualifie de *causes étrangères*, de *causes exonératoires*.

➤ **Deux causes exonératoires sont invocables dans tous les systèmes de responsabilité :** la force majeure et la faute de la victime.

➤ **Deux autres causes exonératoires ne sont recevables que moyennant certaines distinctions :** le cas fortuit et le fait d'un tiers.

▶ Une fois admise par le juge, une cause exonératoire a pour effet

▪ soit de décharger l'administration de toute responsabilité (exonération totale) si elle est l'unique cause du dommage ;

▪ soit d'atténuer seulement la responsabilité de l'administration (exonération partielle) si elle a concouru avec le fait de l'administration à la réalisation du dommage.

➤ Une analyse plus précise s'impose :

**1. La force majeure.** C'est un événement *imprévisible* dans sa survenance, *irrésistible* dans ses effets, et *extérieur* aux parties.

Quel que soit le système de responsabilité (responsabilité pour faute ou responsabilité sans faute), la force majeure emporte exonération totale ou partielle selon qu'elle est l'unique cause ou l'une des causes du dommage.

Toutefois, la force majeure est rarement admise par le juge. Par exemple, « malgré leur intensité, les pluies qui se sont abattues sur la commune des Bordes les 25 et 26 février 1997 n'ont pas présenté un caractère de violence imprévisible constituant un cas de force majeure, de tels événements, de fréquence au moins décennale, s'étant produits à plusieurs reprises au cours des années précédentes » - CE, Sect., 13 novembre 2009, *Commune des Bordes*, n° 306992.

**2. La faute de la victime.** Quel que soit le système de responsabilité (responsabilité pour faute ou responsabilité sans faute), la faute de la victime entraîne une exonération totale ou partielle selon qu'elle est l'unique cause ou l'une des causes du dommage.

**3. Le cas fortuit.** Selon une partie de la doctrine, c'est un événement *imprévisible* dans sa survenance et *irrésistible* dans ses effets. Mais, contrairement à la force majeure, il n'est pas étranger au défendeur ; il ne serait donc pas proprement qualifiable de cause étrangère. Le Conseil d'État considère plutôt le cas fortuit comme une **cause inconnue** :

✓ « Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment des rapports d'expertise, que le 16 octobre 1979, la mer s'est brusquement abaissée de plus de deux mètres dans le port de Nice, en même temps que s'effondraient la digue et les soubassements de cette digue en cours de réalisation dans le nouveau port de Nice, travaux que la chambre de commerce et d'industrie de Nice et des Alpes-Maritimes avait, par un avenant du 27 avril 1978, confiés à la S.A.R.L. SONEXA, la direction départementale de l'équipement des

Alpes-Maritimes étant chargée de la maîtrise d'œuvre ; qu'un raz de marée s'est ensuite produit, provoquant des vagues d'une amplitude de 7 mètres qui ont détruit un important matériel ; que ce phénomène est imputable, **non à des circonstances d'origine inconnue** qui auraient affecté le terrain d'assiette des travaux entrepris dans le port, mais à un important effondrement du sol sous-marin qui a eu lieu au large de la côte ; que, dans ces conditions, le phénomène susdécrit est constitutif, non, comme le soutient la chambre de commerce et d'industrie d'un **cas fortuit**, mais d'un **cas de force majeure** ; » - CE, 11 décembre 1991, *SONEXA*, n° 81588<sup>1</sup>.

Le cas fortuit n'emporte exonération totale ou partielle que si l'on est sur le terrain de la **responsabilité pour faute**. Bref, le cas fortuit n'est recevable que dans les cas de responsabilité pour faute, et il est **recevable dans tous les cas de responsabilité pour faute**.

**4. Le fait d'un tiers.** Comme le cas fortuit, il n'entraîne une exonération totale ou partielle que si l'on est sur le terrain de la **responsabilité pour faute**. Mais, contrairement au cas fortuit, il n'a aucun effet exonératoire lorsque la responsabilité est fondée sur une présomption de faute. Bref, le fait d'un tiers n'est recevable que dans les cas de responsabilité pour faute, mais il n'est pas recevable dans tous les cas de responsabilité pour faute ; il est **irrecevable dans les cas de responsabilité pour faute présumée**.

✓ **Exemple de responsabilité pour faute présumée** : les dommages de travaux publics subis par les usagers d'un ouvrage public<sup>2</sup>.

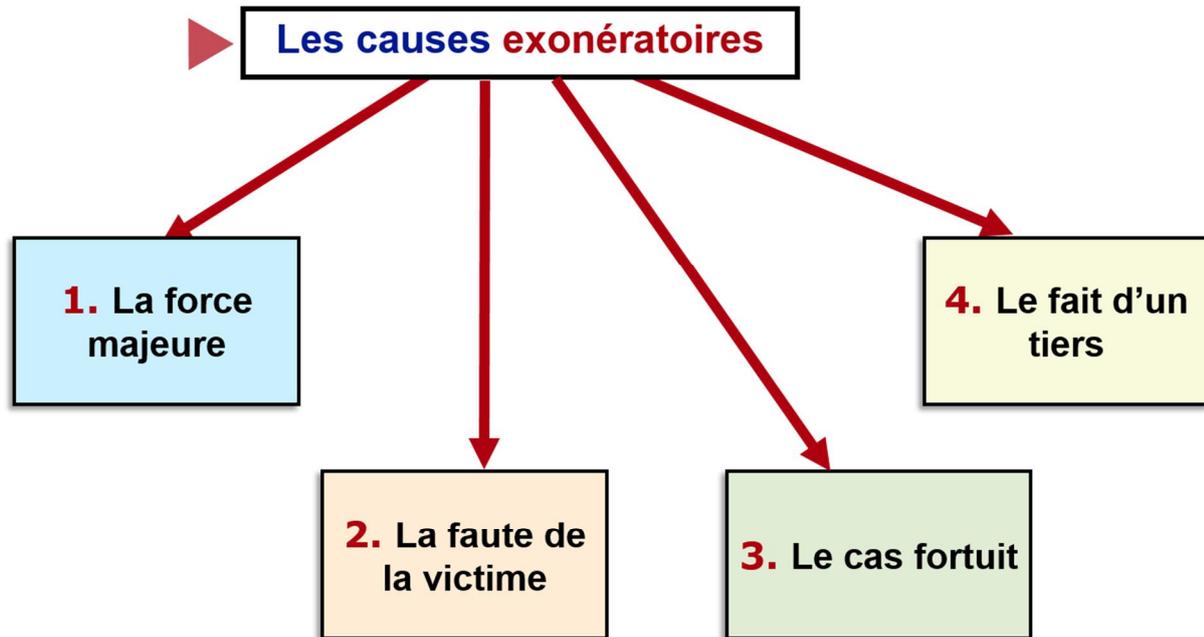
➤ **Nota bene** : Il convient de ne pas confondre les causes exonératoires avec d'autres causes de minoration des indemnités comme le **bénéfice** que le requérant a pu retirer du comportement fautif de l'administration. Bien que réduisant le montant de l'indemnité réclamée, un tel bénéfice n'est point une cause exonératoire puisqu'il ne joue pas un rôle direct dans la causalité.

\*

---

<sup>1</sup> Voir aussi CE, 29 avril 1998, *Commune de Hannappes*, n° 164012.

<sup>2</sup> Une précision : la responsabilité pour dommages de travaux publics ne repose pas toujours sur une présomption de faute - Cf. *infra*.



**La force majeure et la faute de la victime sont invocables dans tous les systèmes de responsabilité : pour faute ou sans faute.**

**Le cas fortuit et le fait d'un tiers ne sont invocables que dans le système de la responsabilité pour faute**

**Le fait d'un tiers n'est pas invocable en cas de responsabilité pour faute présumée.**

<b>Régimes</b> ▼	<b>Force majeure invocable ?</b> ↓	<b>Faute de la victime invocable ?</b> ↓	<b>Cas fortuit invocable ?</b> ↓	<b>Fait d'un tiers invocable ?</b> ↓
<b>Responsabilité pour faute simple devant être prouvée par la victime →</b>	OUI	OUI	OUI	OUI
<b>Responsabilité pour faute présumée</b> (Exemple : dommage de travaux publics subi par un usager) →	OUI	OUI	OUI	NON (en principe)
<b>Responsabilité pour faute lourde →</b>	OUI	OUI	OUI	OUI
<b>Responsabilité sans faute</b> (risque ou rupture de l'égalité devant les charges publiques) →	OUI	OUI	NON	NON

▲ **Synthèse : les causes exonératoires** ▲

## 2 - L'identification de la personne publique responsable

### a - Les critères

Il ne suffit pas d'avoir la conviction que l'administration a provoqué le dommage. En effet, l'Administration n'existe pas en que telle dans la réalité « matérielle ». C'est une simple abstraction pouvant désigner l'une quelconque des multiples personnes publiques que reconnaît le droit : État, communes, départements, régions, établissements publics.

► Il faudra donc déterminer la personne morale responsable. **Si la victime du préjudice se trompe de personne publique, sa demande sera considérée comme mal dirigée ; elle sera rejetée.**

La jurisprudence a mis au jour des critères permettant d'identifier la personne publique responsable :

#### 1. Les dommages résultant d'une activité de service public.

**1.1 En l'absence de concession**, la collectivité publique responsable est, en principe, la personne publique ayant juridiquement en charge le service public qui est à l'origine du dommage, ou, en cas substitution (police, par exemple) ou de mise à disposition du service public, la personne publique au nom de laquelle le service public a fonctionné.

**1.2 Lorsqu'il y a concession de service public**, c'est le concessionnaire qui répond, à titre principal, des dommages causés par l'activité concernée. La responsabilité incombe, à titre subsidiaire, à la personne publique concédante, en cas d'insolvabilité du concessionnaire.

#### 2. Les dommages de travaux publics.

**2.1 En l'absence de concession**, la personne publique responsable sera le maître de l'ouvrage public<sup>1</sup> - c'est-à-dire, le plus souvent, le propriétaire. Dans les faits, la victime pourra également s'adresser soit à l'entrepreneur qui a effectué les travaux, soit à une autre collectivité responsable de l'entretien de l'ouvrage.

**2.2 Lorsqu'il y a concession, le juge procède aux distinctions qui suivent.** CE, 26 novembre 2007, *M. Eric A. c/ Communauté urbaine de Brest*, n° 279302 :

**2.2.1 Concession limitée à la seule exploitation de l'ouvrage public**, comme c'est le cas en matière d'affermage. La responsabilité des dommages imputables au fonctionnement de l'ouvrage relève du concessionnaire, sauf stipulations contractuelles contraires ; la responsabilité résultant de dommages imputables à l'existence de l'ouvrage, à sa nature et à son dimensionnement, appartient à la personne publique concédante.

**2.2.2 Concession portant à la fois sur la construction et le fonctionnement de l'ouvrage public**, comme c'est le cas en matière de concession d'ouvrage public. La responsabilité des dommages imputables tant à l'existence qu'au fonctionnement de cet ouvrage public est celle du seul concessionnaire, sauf insolvabilité de ce dernier.

#### 3. Les dommages résultant de fautes multiples.

CE, 2 juillet 2010, *Madranges*, n° 323890 : « [...] lorsqu'un dommage trouve sa cause dans plusieurs fautes qui, commises par des personnes différentes ayant agi de façon indépendante, portaient chacune en elle normalement ce dommage au moment où elles se sont produites, la victime peut rechercher la réparation de son préjudice en demandant la condamnation de l'une de ces personnes ou de celles-ci conjointement, sans préjudice des actions récursoires que les coauteurs du dommage pourraient former entre eux [...] »

➤ Certains mécanismes procéduraux permettent de corriger les erreurs commises par le requérant :

**1. L'appel en cause.** Il émane du demandeur. Il tend à faire condamner un tiers, en même temps que le défendeur initial ou à sa place.

✓ **Exemple** : Un particulier se brise la jambe en flânant sur une route. Il demande la condamnation de sa commune parce qu'il estime qu'elle est responsable du préjudice

---

<sup>1</sup> En réalité, c'est une compagnie d'assurance qui paiera, car les collectivités locales souscrivent de plus en plus souvent des polices d'assurance.

qu'il a subi. Au cours de l'instruction, il s'aperçoit que la route appartient au département, et que ce dernier est peut-être le véritable responsable. Il peut *appeler en cause* le département, avant la fin de l'instruction - pas de condition de délai.

**2. L'appel en garantie.** Il émane du défendeur. Il vise à faire condamner un tiers, qui doit le garantir d'une condamnation éventuelle, parce que ce tiers serait le véritable responsable. C'est l'équivalent, pour le défendeur, de l'appel en cause.

✓ **Exemple** : Mêmes faits que dans l'hypothèse précédente. Mais c'est la commune qui appelle en garantie le département.

➤ De quelles possibilités d'action la victime dispose-t-elle lorsque le préjudice trouve sa cause dans des faits imputables à plusieurs personnes ?

Rappel : La réponse a été donnée dans la décision précitée CE, 2 juillet 2010, *M. Madranges*, n° 323890 :

✓ « [...] lorsqu'un dommage trouve sa cause dans plusieurs fautes qui, commises par des personnes différentes ayant agi de façon indépendante, portaient chacune en elle normalement ce dommage au moment où elles se sont produites, la victime peut rechercher la réparation de son préjudice en demandant la condamnation de l'une de ces personnes ou de celles-ci conjointement, sans préjudice des actions récursoires que les coauteurs du dommage pourraient former entre eux [...] »

## b - L'exemple de la police

► Sur le territoire d'une commune à police d'État, la police est exercée tantôt au nom de la commune - police municipale -, tantôt au nom de l'État - police d'État.

➤ Relève de la commune tout ce qui concerne la police de la circulation dans l'agglomération. Donc, engage la responsabilité de la commune un accident provoqué par la défaillance d'un feu. De même, la lutte contre un incendie met en jeu la responsabilité de la commune où l'incendie s'est déclaré<sup>1</sup>.

➤ En revanche, la responsabilité de l'État sera retenue pour le maintien de l'ordre sur le territoire de la commune, pour l'exécution des décisions de justice, pour l'exercice de la police judiciaire<sup>2</sup> ou de la police des étrangers.

On le sait - *Cf. supra La police administrative* -, dans un laps de temps très court, un même agent peut passer de la police administrative à la police judiciaire, de la police municipale à la police d'État.

✓ **Exemple** : Un agent règle la circulation ; il assure une mission de police administrative au nom de la commune. Peu de temps après, il entreprend de dresser un procès-verbal de contravention ; il fait maintenant de la police judiciaire au nom de l'État. L'automobiliste concerné prend la fuite ; l'agent tire sans nécessité. La responsabilité de l'État sera mise en jeu. Impavide, l'agent recommence à régler la circulation - au nom de la commune. Il provoque un accident en faisant de grands signes à sa petite amie. La responsabilité de la commune sera engagée. Des badauds surexcités s'attroupent. En tentant de les calmer, l'agent brise le bras de l'un de ces curieux. La responsabilité de l'État sera engagée parce qu'il s'agit de maintien d'ordre dans une ville à police d'État.

## c - L'exemple du contrôle

✓ **Illustration** : Un préfet a pris une mesure de police préjudiciable à un administré. En vertu du critère de la nature du service, c'est la personne publique dont relève le préfet qui est responsable, à savoir l'État. Mais, en l'occurrence, il s'agit d'une mesure de police que le préfet a prise au nom de la commune. En effet, dans certains cas, le préfet - autorité de contrôle - peut se substituer au maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police<sup>3</sup>. En

<sup>1</sup> Ces hypothèses coïncident avec les attributions du maire en matière de police administrative.

<sup>2</sup> Contentieux judiciaire, rappelons-le.

<sup>3</sup> Voir *supra Police administrative*.

conséquence, l'action du préfet engage la commune ; cette dernière pouvant ensuite se retourner contre l'État - action récursoire<sup>1</sup>.

\*\*\*

## II - L'existence d'une situation légitime

### A - Les victimes immédiates

► Il s'agit des personnes qui ont subi un dommage *immédiat*, c'est-à-dire un dommage provoqué sans détour, sans intermédiaire, par le fait imputé à l'administration. En pratique, c'est à elles que l'on pense spontanément quand on parle de victimes.

► Ces victimes « immédiates » (c'est-à-dire « directes ») ont droit à réparation, à moins que le dommage ne soit en fait la conséquence de leur situation qui serait

- une situation de **précarité ou de risque accepté**,
- ou une situation **irrégulière** - CE, 30 janvier 2013, *M. Michel Imbert*, n° 339918<sup>2</sup> ;

✓ **Exemples :**

- **Risque accepté.** CE, Sect., 10 décembre 2004, *SARL la Continentale foncière et immobilière COFM et autres*, n° 239701 : « Mais considérant que la cour, ayant souverainement apprécié que **les sociétés ne pouvaient ignorer le risque** d'une intervention de l'État compte tenu de la finalité d'intérêt général de la participation des employeurs à l'effort de construction, n'a pas méconnu les règles qui régissent la responsabilité sans faute de la puissance publique, en en déduisant que l'État ne pouvait être condamné sur ce fondement en raison des conséquences pécuniaires résultant pour les sociétés de la réalisation d'**un risque auquel elles s'étaient exposées** ; »

- **Situation irrégulière**<sup>3</sup>. CAA Nantes 9 décembre 1993, *Société morlaisienne des eaux*, n° 91NT00911 : Une entreprise avait obtenu l'autorisation d'exploiter une pisciculture située sur une dérivation de la rivière Horn. Une pollution accidentelle de la rivière a entraîné la mort des poissons de la pisciculture. Mais entre-temps, l'autorisation obtenue par entreprise était expirée. La cour estime alors :

« Considérant que le préjudice de la SA Geoffroy résultant de la mortalité des truites due à la mauvaise qualité des eaux de l'Horn est la conséquence directe de **l'utilisation irrégulière** desdites eaux ; que, par suite, ce préjudice ne peut ouvrir droit à indemnité [...] » - analyse validée en cassation par le Conseil d'État : CE, 30 juillet 1997, *SA Geffroy*, n° 156375.

► **Question :** Peut-on déduire de ce qui précède qu'une personne qui était dans une situation irrégulière au moment où elle a subi un préjudice n'a jamais droit à la réparation de ce préjudice ?

► **Réponse** donnée le 30 janvier 2013 par le Conseil d'État en deux points :

**1. La victime n'a pas droit à réparation** si le dommage découle directement et exclusivement de la situation irrégulière dans laquelle cette victime s'est elle-même placée, indépendamment des faits commis par la puissance publique - CE, 30 janvier 2013, *M. Michel Imbert*, n° 339918 ;

**2. La victime a droit à réparation**, malgré le caractère irrégulier de sa situation, si le dommage qu'elle a subi trouve sa cause directe dans une faute (une illégalité, par exemple) commise par l'administration.

<sup>1</sup> Il lui faudra toutefois établir qu'une faute lourde a été commise par le préfet - Cf. *Infra*.

<sup>2</sup> Cf. également CE, 22 février 1961, *Société "Fabriques françaises Honnorat et Cie"*, p. 140 ; CE, 17 octobre 1962, *Beratto*, p. 543 ; CE, 5 janvier 1979, *Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable des vallées de la Serre et d'Olt*, n° 00166 ; CE, Sect., 20 juin 1980, *Commune d'Ax-les-Thermes et Compagnie générale des thermes d'Ax*, n° 04592.

<sup>3</sup> *A contrario*, situation régulière, CAA de Marseille, 11 janvier 2010, *Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et Réseau ferré de France (RFF)*, n° 07MA02429.

✓ CE, 30 janvier 2013, *M. Michel Imbert*, n° 339918, décision précitée :

En l'espèce, M. Imbert élevait des sangliers dans un établissement qu'il exploitait sans autorisation. Sa situation était donc irrégulière. Par un arrêté du 11 octobre 2000, le préfet du Puy-de-Dôme a ordonné l'abattage des sangliers. Après le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, la cour administrative d'appel de Lyon a, par un arrêt en date du 8 avril 2010, jugé illégal l'arrêté du préfet et l'a annulé. Mais la cour a refusé à M. Imbert tout droit à indemnisation au motif que sa situation (l'élevage sans autorisation de sangliers) était illégale. Le Conseil d'État a cassé l'arrêt de la cour administrative d'appel au motif

- que l'arrêté du préfet ordonnant la destruction du cheptel était illégal, donc fautif,
- que cette faute a causé un préjudice direct et certain à M. Imbert,
- et que, par conséquent, ce dernier avait droit à réparation malgré le caractère irrégulier de sa situation.

En somme, il s'agit d'une simple question de lien de causalité.

\*

## B - Les victimes médiates

► Ce sont les personnes qui ont subi un dommage *médiat*, c'est-à-dire un dommage **par ricochet**. On les appelle également les **victimes par ricochet**. Dans ce cas de figure, le dommage - matériel ou moral - a été causé indirectement à une personne unie à la victime directe par un lien particulier.

**Il ne s'agit pas uniquement d'un lien de parenté, ni même d'un lien de droit.**

Le Conseil d'État admet même le droit à réparation des compagnons et compagnes non mariés, à condition toutefois que la relation ait été « suffisamment stable et continue » - CE, Ass., 3 mars 1978, *Vve Muësser*, n° 94827.

Il s'agit là d'une solution qui n'est pas sans rappeler celle qui a été adoptée le 27 février 1970 par la Cour de cassation dans **l'arrêt Dangereux** (Cass. ch. mixte 27 février 1970, *Veuve Gaudras c/ Dangereux*, n° 68-10276) :

« Vu l'article 1382 du Code civil ;

Attendu que ce texte, ordonnant que l'auteur de tout fait ayant causé un dommage à autrui sera tenu de le réparer, n'exige pas, en cas de décès, l'existence d'un lien de droit entre le défunt et le demandeur en indemnisation ;

Attendu que l'arrêt attaqué, statuant sur la demande de la dame Gaudras en réparation du préjudice résultant pour elle de la mort de son concubin Paillette, tué dans un accident de la circulation dont Dangereux avait été jugé responsable, a infirmé le jugement de première instance qui avait fait droit à cette demande en retenant que ce concubinage offrait des garanties de stabilité et ne présentait pas de caractère délictueux, et a débouté ladite dame Gaudras de son action au seul motif que le concubinage ne crée pas de droit entre les concubins ni à leur profit vis-à-vis des tiers ;

Qu'en subordonnant ainsi l'application de l'article 1382 à une condition qu'il ne contient pas, la Cour d'appel a violé le texte susvisé... » - Cass. ch. mixte 27 février 1970, *Veuve Gaudras c/ Dangereux*, n° 68-10276.

\*

► À noter que le droit à la réparation d'un dommage, quelle que soit sa nature, s'ouvre à la date à laquelle se produit le fait qui en est directement la cause. Par conséquent, si la victime du dommage décède avant d'avoir elle-même introduit une action en réparation, son droit, entré dans son patrimoine avant son décès, est transmis à ses héritiers - CE, Sect., 29 mars 2000, *Assistance Publique-Hôpitaux de Paris*, n° 195662.

## SECTION II : Les systèmes de responsabilité

### Questions initiales :

1. Combien y a-t-il de systèmes de responsabilité ?
2. Qu'est-ce qui les différencie ?
3. Comment savoir si l'action en responsabilité doit se situer sur le terrain de la responsabilité pour faute ou sur le terrain de la responsabilité sans faute ?

### Réponses soutenues :

1. Il existe **deux** grands systèmes de responsabilité : la responsabilité pour faute et la responsabilité sans faute.

➤ Cela dit, chaque système de responsabilité comprend plusieurs branches :

▪ **Responsabilité pour faute** : responsabilité pour faute simple ou responsabilité pour faute lourde, responsabilité pour faute devant être prouvée par la victime ou responsabilité pour faute présumée ;

▪ **Responsabilité sans faute** : responsabilité sans faute fondée sur le risque et responsabilité sans faute fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques.

➤ La responsabilité pour faute constitue le **principe**, la responsabilité sans faute, naturellement, l'**exception**.

\*

2. La responsabilité pour faute et la responsabilité sans faute **se distinguent** l'une de l'autre à **trois points de vue (a, b et c)** ;

#### **a. Les conditions d'engagement de la responsabilité.**

D'une manière générale, pour que la responsabilité de l'administration soit retenue, il faut - on le sait déjà - que trois conditions soient réunies :

- un préjudice direct, certain et réparable (on peut dire aussi un dommage),
- un fait de l'administration (action ou omission)
- et un lien de causalité direct entre le fait de l'administration et le préjudice.

➤ Dans le cadre d'une responsabilité pour faute, le juge exige que le fait de l'administration soit une **faute** pour que la responsabilité de l'administration puisse être retenue.

➤ Dans le cadre d'une responsabilité sans faute, le juge n'exige pas que le fait de l'administration soit une faute pour que la responsabilité de l'administration puisse être retenue.

➤ Dans certains cas de responsabilité sans faute (rupture de l'égalité devant les charges publiques), le juge exige que le dommage soit **grave** (ou anormal) et **spécial** - une exigence que l'on ne rencontre pas dans les cas de responsabilité pour faute.

#### **b. Les causes exonératoires invocables par l'administration.**

➤ Dans le cadre d'une responsabilité pour faute, l'administration peut, en principe, invoquer toutes les causes exonératoires (« en principe », car il y a des exceptions).

➤ Dans le cadre d'une responsabilité sans faute, l'administration ne peut invoquer que deux causes exonératoires : la force majeure et la faute de la victime.

### **C. Statut jurisprudentiel.**

➤ La responsabilité sans faute est d'ordre public alors que la responsabilité pour faute n'est pas d'ordre public.

Concrètement, cela veut dire que si le requérant (la victime) se place à tort sur le terrain de la responsabilité pour faute, le juge corrigera son erreur et retiendra d'office la responsabilité sans faute.

Si, en revanche, le requérant se place à tort sur le terrain de la responsabilité sans faute, le juge ne corrigera pas son erreur et ne retiendra pas d'office la responsabilité pour faute, car celle-ci n'est pas d'ordre public.

\*

**3.** Comment savoir si l'action en responsabilité doit se situer sur le terrain de la responsabilité pour faute ou sur le terrain de la responsabilité sans faute ?

➤ La question de savoir si l'action en responsabilité doit se situer sur le terrain de la responsabilité pour faute ou sur le terrain de la responsabilité sans faute n'est pas une question théorique mais une question pratique.

➤ **Étant donné que la responsabilité pour faute constitue le principe, il faut apprendre les différents cas de responsabilité sans faute – *Exceptio firmat regulam in casibus non exceptis* ; voir Lexique.**

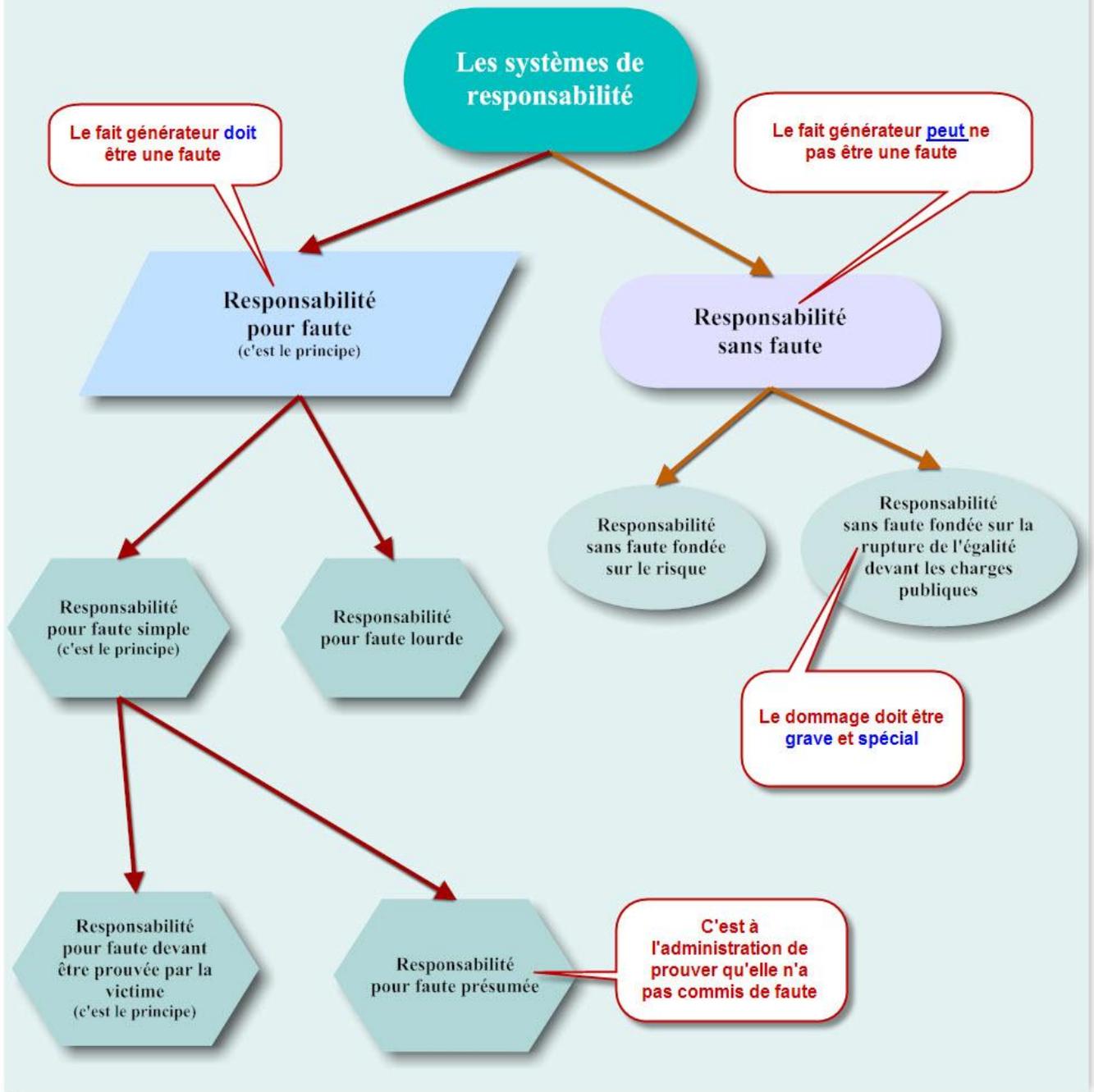
↓ **Développement** ↓

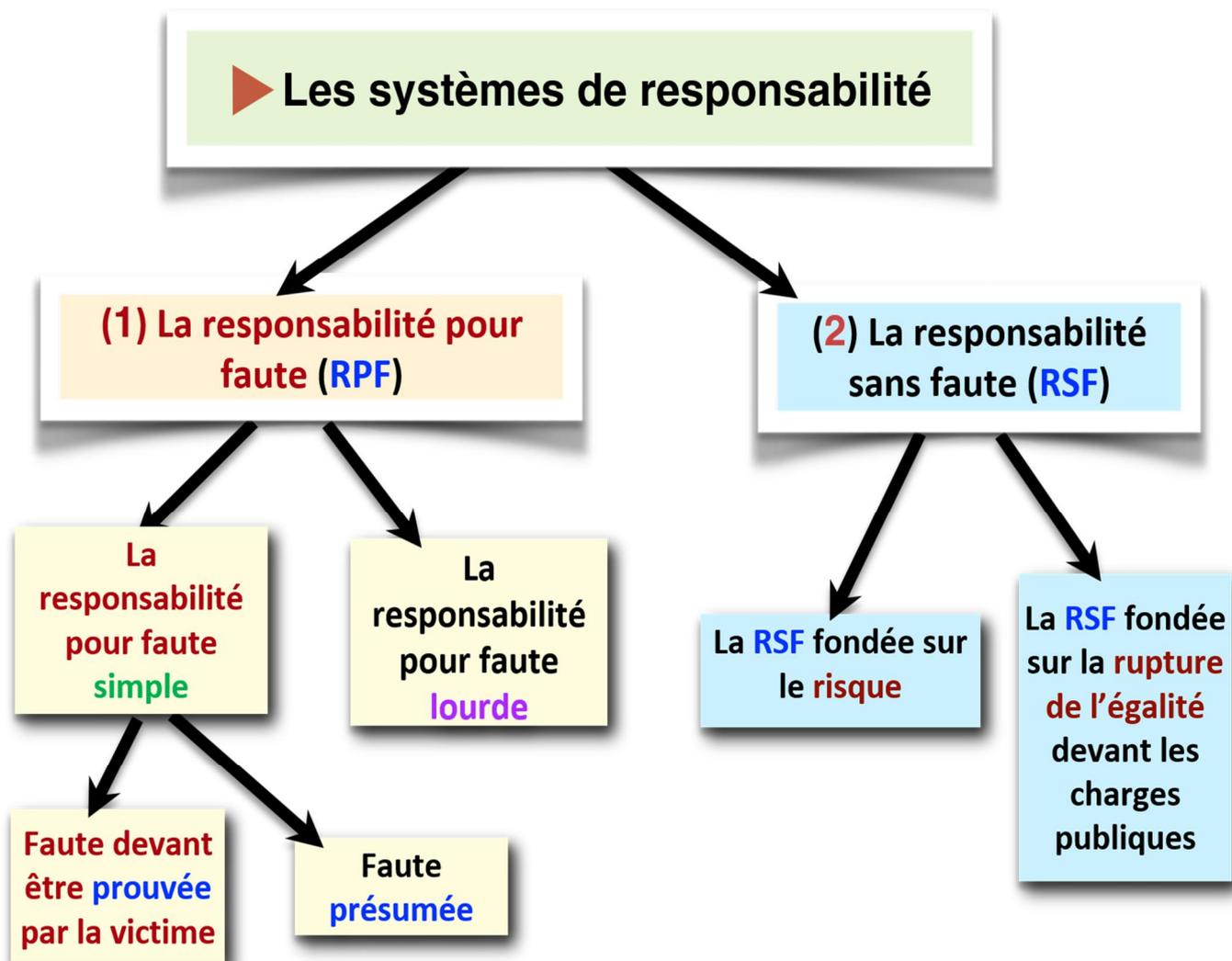
► Les systèmes de responsabilité sont au nombre de **deux** : la **responsabilité pour faute** et la **responsabilité sans faute**.

➤ Dans le système de la responsabilité pour faute - qui constitue le principe - l'administration ne verra sa responsabilité retenue **que si elle a commis une faute**.

➤ Dans le système de la responsabilité sans faute, la responsabilité de l'administration sera retenue **même si elle n'a pas commis de faute**.

## La responsabilité administrative





► Comparaison du système de la **responsabilité pour faute (RPF)** et du système de la **responsabilité sans faute (RSF)**

► **Responsabilité pour faute (RPF):**

Le fait de l'administration **doit** être une **faute**.

Si le fait de l'administration n'est pas une faute, la responsabilité de l'administration ne sera pas retenue par le juge.

► **Responsabilité sans faute (RSF):**

Le fait de l'administration **peut** ne pas être une **faute**.

Que le fait de l'administration soit ou non une faute, sa responsabilité sera retenue par le juge dès lors qu'il existe un lien de causalité directe entre ce fait et le préjudice.

► Dans les deux systèmes de responsabilité, le préjudice doit être **direct** et **certain**

► **RSF** fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques: en plus d'être direct et certain, le préjudice doit être **grave** et **spécial**.

► La **responsabilité pour faute (RPF)** n'est pas d'ordre public.

**Explication** : si vous placez à tort votre action sur le terrain de la **responsabilité sans faute**, le juge ne corrigera pas votre erreur ; il rejettera votre recours.

► La **responsabilité sans faute (RSF)** est d'ordre public.

**Explication** : si vous placez à tort votre action sur le terrain de la **responsabilité pour faute**, le juge corrigera votre erreur et retiendra d'office la **responsabilité sans faute**.

► **Principe et exception:**

La responsabilité pour faute (**RPF**) constitue le **principe**, la responsabilité sans faute (**RSF**) l'**exception**

► **RPF**: L'administration **peut invoquer toutes les quatre causes** exonératoires:

1. Force majeure ;
2. Faute de la victime ;
3. Cas fortuit
4. Fait d'un tiers : sauf dans le cas de la RPF présumée

► **RSF**: L'administration **ne peut invoquer que deux causes** exonératoires :

1. Force majeure
2. Faute de la victime.

## I - La responsabilité pour faute

### Questions initiales :

1. À quelles conditions est subordonné l'engagement de la responsabilité de l'administration sur le terrain de la responsabilité pour faute ?
2. Qui doit prouver qu'une faute a été commise ?
3. Quel type de faute le juge exige-t-il ?
4. Combien y a-t-il de types de responsabilité pour faute ?
5. Comment l'administration peut-elle échapper à toute condamnation ou atténuer une éventuelle condamnation ?
6. Que se passe-t-il si la victime
  - invoque la responsabilité pour faute de l'administration alors qu'elle devrait invoquer la responsabilité sans faute de l'administration
  - ou invoque la responsabilité sans faute de l'administration alors qu'elle devrait invoquer la responsabilité pour faute de l'administration ?

### Réponses soutenues :

1. La réponse se trouve en partie dans la question. Les conditions auxquelles est subordonné l'engagement de la responsabilité de l'administration sur le terrain de la responsabilité pour faute sont au nombre de trois :

**a. Première condition : un préjudice ou un dommage.** Bien sûr, le dommage ou le préjudice (termes synonymes ici) doit être direct, certain et réparable ;

**b. Deuxième condition : un fait de l'administration** (action ou omission). Ce fait doit être une **faute**, parce que nous sommes sur le terrain de la responsabilité pour faute. Selon les cas, le juge exige une faute lourde ou une faute simple.

**c. Troisième condition : un lien de causalité direct entre le fait de l'administration, c'est-à-dire la faute de l'administration, et le dommage.**

\*

2. Qui doit prouver qu'une faute a été commise ?

- En **principe**, il incombe à la victime de prouver que l'administration a commis une faute.
- Par **exception**, dans certains cas, la jurisprudence renverse la charge de la preuve et crée une présomption de faute. Il incombe alors à l'administration de prouver qu'elle n'a pas commis de faute. Naturellement, il faut connaître ces cas. **Exemple** : les dommages de travaux publics subis par les usagers d'un ouvrage public- route, édifice...

\*

3. Quel type de faute le juge exige-t-il ?

- En principe, une **faute simple** suffit, ce qui est favorable à la victime et défavorable à l'administration.
- Mais dans certains cas, la jurisprudence exige une **faute lourde**, ce qui est favorable à l'administration et défavorable à la victime. Naturellement, il faut connaître ces cas.

#### 4. Combien y a-t-il de types de responsabilité pour faute ?

➤ Comme conclusion à tout ce qui précède, nous pouvons dire que la responsabilité pour faute comporte deux branches autonomes et deux sous-branches dans la première branche autonome :

##### a. Les deux branches autonomes :

- la responsabilité pour faute simple : c'est le principe ;
- responsabilité pour faute lourde : c'est, bien sûr, l'exception.

##### b. Les deux sous-branches découlant de la responsabilité pour faute simple :

- la responsabilité pour faute devant être prouvée par la victime : c'est le principe ;
- la responsabilité pour faute présumée : c'est, bien sûr, l'exception.

➤ **En somme, la responsabilité de l'administration est, en principe, une responsabilité pour faute simple devant être prouvée par la victime.**

\*

5. Comment l'administration peut-elle échapper à toute condamnation ou atténuer une éventuelle condamnation ?

▶ L'administration peut essayer d'échapper à toute condamnation ou atténuer une éventuelle condamnation en invoquant une **cause exonératoire**.

➤ Lorsque sa responsabilité est engagée pour faute, l'administration peut, en principe, invoquer toutes les causes d'exonération de responsabilité : la force majeure, la faute de la victime, le fait d'un tiers et le cas fortuit.

➤ Toutefois, le fait d'un tiers ne peut être invoquée lorsque la responsabilité de l'administration est fondée sur une présomption de faute. Tel est le cas pour les dommages de travaux publics subis par les **usagers** d'un ouvrage public<sup>1</sup>- route, édifice...

➤ Mais le fait d'un tiers redevient une cause d'exonération de responsabilité si, en vertu d'une législation spéciale, l'administration n'a pas d'action récursoire contre le tiers. C'est le cas lorsque le dommage de travaux publics a aussi le caractère d'un accident du travail et que le tiers est l'employeur de la victime - CE, 14 novembre 1973, EDF, n° 78152.

\*

6. La responsabilité sans faute est d'**ordre public**, la responsabilité pour faute n'est pas d'ordre public.

➤ Par conséquent, si la victime invoque la responsabilité pour faute de l'administration alors qu'elle devrait invoquer la responsabilité sans faute de l'administration, le juge corrigera d'office son erreur et retiendra la responsabilité sans faute de l'administration.

➤ Si, en revanche, la victime invoque la responsabilité sans faute de l'administration alors qu'elle devrait invoquer la responsabilité pour faute de l'administration, le juge ne corrigera pas d'office son erreur ; le recours sera rejeté.

↓ Développement ↓

➤ La responsabilité pour faute n'est pas sans rappeler l'article 1240 du Code civil qui subordonne la responsabilité et l'obligation subséquente de réparer à l'existence d'une faute dommageable.

---

<sup>1</sup> Il ne faut pas perdre de vue que la responsabilité pour dommages de travaux publics ne repose pas toujours sur une présomption de faute - Cf. *infra*.

➤ Au demeurant, aucune étude sur la responsabilité administrative pour faute ne peut faire abstraction de certaines analyses civilistes. Toutefois, il ne faut pas oublier que le droit administratif de la responsabilité est un corps autonome de règles.

## A - Le principe de la faute simple

### 1 - Principe : la faute doit être prouvée

▶ Par *faute simple*, il faut entendre une faute dont on n'exige pas qu'elle soit d'une certaine... gravité.

▶ Qu'est-ce qu'une faute ?

➤ Selon Marcel Planiol, « c'est un manquement à une obligation préexistante ». Autrement dit, « on est en faute lorsque l'on n'a pas agi comme l'on devait agir ». <sup>1</sup> La faute peut prendre la forme d'une action ou d'une omission. En tout cas, elle « suppose un acte accompli avec une volonté suffisante ». <sup>2</sup>

➤ Une faute n'est pas nécessairement une illégalité.

➤ Mais **toute illégalité constitue une faute** <sup>3</sup> - CE, Sect., 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Sieur Driancourt*, n° 84768 ; CE, 30 janvier 2013, *M. Michel Imbert*, n° 3399189 :

✓ « Considérant qu'en principe, toute illégalité commise par l'administration constitue une faute [...] »

➤ Cependant, **toute illégalité ne donne pas forcément lieu à réparation** :

▪ CE, 30 janvier 2013, *M. Michel Imbert*, n° 3399189 :

✓ « Considérant qu'en principe, toute illégalité commise par l'administration constitue une faute susceptible d'engager sa responsabilité, **pour autant qu'il en soit résulté un préjudice direct et certain** ; »

▪ CE, 7 juin 2010, *M. A.*, n° 312909 :

✓ « Considérant [...] que si l'intervention d'une décision illégale peut constituer une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État, **elle ne saurait donner lieu à réparation si, dans le cas d'une procédure régulière, la même décision aurait pu légalement être prise** ; »

➤ En somme, une décision illégale n'engage pas la responsabilité de l'administration

▪ si elle n'a pas causé un préjudice direct, certain et réparable

▪ ou s'il est démontré que, l'illégalité qui l'entache étant de pure forme, l'administration aurait pu au fond prendre légalement la même décision en respectant la formalité qu'elle a méconnue.

➤ **Une décision légale n'est jamais constitutive d'une faute.**

➤ À signaler que la responsabilité d'une autorité administrative peut être engagée en raison des fautes commises dans l'exercice de son pouvoir de proposition - CE, 26 novembre 2008, *Parc national des Cévennes*, n° 274061.

---

<sup>1</sup> Raymond Odent, op.cit. p.1327.

<sup>2</sup> Ibid. p.1327

<sup>3</sup> L'illégalité fautive s'apprécie à la date où elle est commise : CE, 19 mai 2010, *Draussin*, n° 326886. La circonstance qu'une décision administrative soit devenue définitive faute d'avoir été contestée dans le délai de recours contentieux ne fait pas obstacle à ce que des indemnités soient réclamées par la requérante qui s'y croit fondée en se prévalant de l'irrégularité de cette décision : CE, 7 juillet 1995, *Phinoson*, n° 191555.

➤ **Normalement, il incombe à la victime de prouver l'existence d'une faute.** La charge de cette preuve est souvent délicate à assumer malgré le principe, énoncé par le Conseil d'État, selon lequel « dans le contentieux de la responsabilité, **la preuve d'un comportement fautif peut être apportée par tout moyen** » - CE, 18 juin 2008, *Société anonyme Hôtel Negresco*, n° 284942.

## 2 - Exception : la faute est parfois présumée

▶ Dans certains cas, la jurisprudence ou la loi établit une *présomption de faute* à la charge de l'administration.

➤ Il en va ainsi, s'agissant des **établissements publics de santé**,

▪ d'une part, de la contamination par le virus de l'**hépatite C** (article 102 de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 ; CE, 10 octobre 2003, *Mme T. et autres*, n° 249416),

▪ et, d'autre part, des **infections iatrogènes** et des **affections nosocomiales**, c'est-à-dire des maladies contractées dans les établissements de santé - CE, 9 décembre 1988, *Cohen*, n° 65087. **Ici, la présomption de faute est, en pratique, irréfragable** : « [...] le fait qu'une telle infection ait pu néanmoins se produire, révèle une faute dans l'organisation ou le fonctionnement du service hospitalier [...] » - CE, 9 décembre 1988, *Cohen*, n° 65087, décision précitée.

➤ **C'est aussi et surtout le cas** (qu'il faut retenir !) **pour les dommages causés aux usagers d'un ouvrage public**, c'est-à-dire, par exemple, d'un édifice public, d'une voie publique, d'une route - automobilistes, piétons...

➤ De tels dommages sont aussi appelés **dommages de travaux publics** (voir *infra* III – Synthèse, p. **Erreur ! Signet non défini.**).

Ici, le juge renverse la charge de la preuve ; il présume que l'accident<sup>1</sup> résulte d'une faute de l'administration, faute appelée « **défaut d'entretien normal** » de l'ouvrage public.

Il appartient à l'administration de prouver qu'elle n'a pas commis de faute, qu'elle a entretenu normalement l'ouvrage public. Il s'agit donc ici d'une **présomption simple** (« réfragable »).

✓ **Exemple** : CAA de Marseille, 27 janvier 1998, *Époux Tintinger*, n° 97MA01004 :

« [...] la commune du CANNET ne saurait être regardée comme apportant la preuve dont elle a la charge de l'entretien normal de l'ouvrage public à l'origine de l'accident ; »

Encore faudrait-il s'entendre sur le sens des mots !

✓ L'expression « **dommages de travaux publics** » désigne aussi bien les dommages causés par l'exécution de **travaux publics** que les dommages qui sont dus à l'existence même ou au fonctionnement de **l'ouvrage construit**.

➤ **Qu'est-ce qu'un ouvrage public ?**

✓ **Réponse** : CE, Ass., Avis, 29 avril 2010, *M. et Mme Beligaud c/ Electricité de France*, n° 323179 :

Un ouvrage public est un **bien immeuble** qui **résulte d'un aménagement** et qui est **affecté à l'utilité publique**, c'est-à-dire à l'usage direct du public ou aux besoins d'un service public.

✓ **Exemples d'ouvrages publics** : route, trottoir, pont, amphithéâtre, point d'apport volontaire aménagé pour les besoins du service de tri des ordures ménagères, cage de buts d'un stade municipal (CE, 15 février 1989, *Dechaume*, n° 48447), etc.

<sup>1</sup> Le défaut d'entretien normal ne peut être invoqué que dans les cas des dommages accidentels : CE, 16 juin 2008, *M. et Mme Gras*, n° 293857.

### ► Qu'est-ce que le défaut d'entretien normal d'un ouvrage public ?

L'entretien normal d'un ouvrage public n'est pas une notion facile à définir.

➤ Certes, on peut le considérer comme « celui qui doit être envisagé pour assurer au public un usage de cet ouvrage conforme à la destination de ce dernier. »<sup>1</sup>

➤ Mais une telle définition est abstraite et vague ; celle du **défaut d'entretien normal** pourrait l'affiner : « le défaut d'entretien normal est celui qui fait courir à l'utilisateur ou au bénéficiaire **un risque excédant ceux auxquels il doit normalement s'attendre lorsqu'il utilise l'ouvrage conformément à la destination normale de celui-ci.** »<sup>2</sup>

#### ✓ **Exemple :**

CAA de Nancy, 8 janvier 2009, *Commune de Chooz*, n° 07NC00520 :

« [Considérant] qu'il résulte de l'instruction, et notamment des attestations émanant de M. et Mme Y, que le trottoir incriminé, qui avait été récemment rebouché suite à des travaux réalisés sur le réseau communal d'adduction d'eau par la société SADE, ne présentait pas une planéité parfaite ; qu'il **constituait un obstacle excédant ceux qu'un usager normalement attentif peut s'attendre à rencontrer et, de ce fait, révélait un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public de nature à engager la responsabilité de la commune appelante ;** »

#### ➤ **En somme, un ouvrage public est réputé être en état d'entretien normal**

- s'il est dans un état tel qu'il ne présente pas un risque anormal pour les personnes qui l'utilisent conformément à sa destination normale,
- ou si le risque anormal auquel son état expose les usagers « normaux » a fait l'objet d'une **signalisation adéquate** mettant en garde les usagers - CE, Sect., 11 avril 1975, *Département de la Haute-Savoie*, n° 84846.

Pragmatique, le Conseil d'État avait élaboré, en la matière, une « jurisprudence forfaitaire ». Compte tenu du caractère itératif de la question, il avait décidé, une fois pour toutes, qu'il y avait défaut d'entretien normal si une saillie ou un creux dans la chaussée avait cinq centimètres de hauteur ou de profondeur.

➤ **Il incombe à l'administration de prouver qu'elle n'a pas commis de faute, qu'elle a entretenu normalement l'ouvrage public** et que donc il y a « absence de défaut d'entretien normal », selon la formule jurisprudentielle.

➤ **Le juge admet l'absence de défaut d'entretien normal de l'ouvrage public dans les cas suivants :**

- La défectuosité ou le risque que présente l'ouvrage public soit sont **minimes** (*Exemple :* creux dans la chaussée n'atteignant pas 5 cm de profondeur - CE, 12 novembre 1971, *Dame veuve Baron*, n° 79118), soit font partie de ceux qu'un usager normalement attentif **peut s'attendre à rencontrer** ;
- Le risque ou la défectuosité que présente l'ouvrage public ont fait l'objet, de la part de l'administration, d'une **signalisation** adéquate destinée à alerter les usagers<sup>3</sup> ;
- Bien que le risque ou la défectuosité ne soient pas signalés, **les usagers les connaissent et sont à même d'apprécier les risques encourus**, compte tenu de la destination et des caractéristiques visibles de l'ouvrage public – CE, 10 juillet 2009, *Société Revel Languedoc Roussillon et Compagnie GAN Assurances IARD*, n° 317440 ;

<sup>1</sup> Raymond Odent, op.cit. p.1475

<sup>2</sup> Ibid. p.1475

<sup>3</sup> CE, Sect., 11 avril 1975, *Département de la Haute-Savoie*, n° 84846.

- **L'administration n'a pas disposé du « laps de temps nécessaire** soit pour faire disparaître [le danger], soit, du moins, pour le signaler d'une manière efficace aux usagers » - CE, 1<sup>er</sup> mars 1967, *Ruban*, n° 68898.

\*

➤ S'agissant d'un dommage causé à l'**usager** d'un ouvrage public, l'administration peut, en principe, invoquer la **force majeure**, la **faute de la victime** et le **cas fortuit** pour exclure ou atténuer sa responsabilité. **Mais elle ne peut, en principe, se prévaloir du fait d'un tiers.** L'appréciation jurisprudentielle des causes exonératoires est empreinte de pragmatisme.

✓ **Exemple** : CE, 24 janvier 1990, *Université des sciences et techniques de Lille*, n° 69947 :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme Rivière a été victime d'un accident mortel par suite d'une chute dans une cage d'ascenseur dont elle avait pu ouvrir une porte palière alors que la cabine n'était pas présente à l'étage ; que dans ces circonstances, l'UNIVERSITÉ DES SCIENCES ET TECHNIQUES DE LILLE I, maître de l'ouvrage, n'apporte pas la preuve qui lui incombe de l'**entretien normal** de cet ouvrage ; qu'ainsi, [...] sa responsabilité envers la victime se trouve engagée sans qu'elle puisse utilement invoquer la **faute d'un tiers** ; qu'en revanche, Mme Rivière a commis une **imprudence** en franchissant le seuil de la cage à reculons sans s'être assurée au préalable de la présence du monte-charge ; qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances en laissant le quart des conséquences dommageables de l'accident à la charge des ayants-droit de la victime [...] »

\*

► **Nota bene** : en matière de dommages de travaux publics, le juge écarte la **responsabilité pour faute au profit de la responsabilité sans faute** dans deux cas :

**1.** le dommage a été causé non à un usager comme ci-dessus mais à un **tiers** par rapport à l'ouvrage public - CE, 16 octobre 1963, *Labaur*, n° 59116, Rec. p. 489.

✓ **Exemple** : CAA de Versailles, 29 janvier 2009, *M. et Mme X*, n° 07VE01067 :

« [...] qu'ainsi, les dommages en cause sont imputables à cet ouvrage public ; que, par suite, les requérants, qui ont la qualité de **tiers** par rapport audit ouvrage public, sont fondés à demander, **même en l'absence de faute**, la réparation du préjudice résultant de son fonctionnement défectueux ; »

**2.** L'ouvrage public est « **exceptionnellement dangereux** » ou « particulièrement dangereux » (**que la victime soit un usager ou un tiers**).

✓ **Exemple** : CE, Ass., 6 juillet 1973, *Ministre de l'équipement et du logement c/ Sieur Dalleau*, n° 82406 :

« [Considérant] que [...] le tronçon de la route nationale n° 1, entre Saint-Denis et la possession doit être regardé comme présentant par lui-même le caractère d'un **ouvrage exceptionnellement dangereux** de nature à engager la responsabilité de l'État, [...] à l'égard des **usagers, même en l'absence** d'un vice de conception ou d'un **défaut** d'aménagement ou **d'entretien normal** ; »<sup>1</sup>

Seules causes exonératoires invocables dans les deux cas ci-dessus exposés : la **force majeure** et la **faute de la victime**.

Voir *infra* **III – Synthèse**, p. Erreur ! Signet non défini..

<sup>1</sup> Cf. aussi CE, Sect., 11 avril 1975, *Département de la Haute-Savoie*, n° 84846.

## Qu'entend-on par « dommages de travaux publics » ?

1. Les dommages causés par de «vrais» travaux publics

2. Les dommages causés par le **fonctionnement** ou l'**état** d'un **ouvrage public** (route, bâtiment, trottoir, etc.)

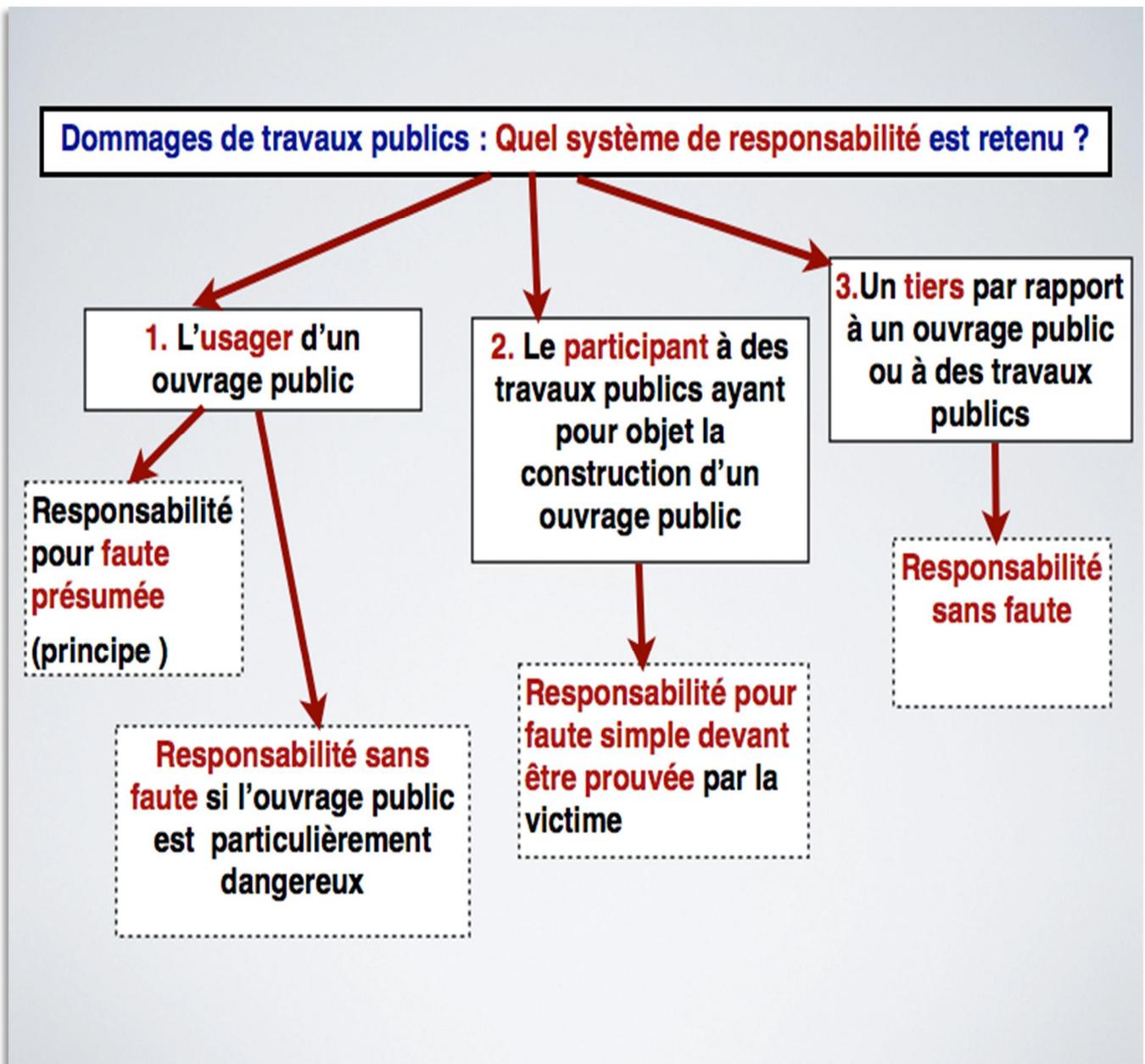
---

## Qui peut subir un dommage de travaux publics ?

1. L'**usager** d'un ouvrage public

2. Le **participant** à des travaux publics ayant pour objet la construction d'un ouvrage public

3. Un **tiers** par rapport à un ouvrage public ou à des travaux publics



## B - L'exigence ponctuelle de la faute lourde

► Parfois, une faute simple ne suffit pas pour que la responsabilité de l'administration soit retenue. La jurisprudence exige que la faute soit d'une certaine gravité. Le vocabulaire juridictionnel a évolué. À une certaine époque, le juge avait évoqué tour à tour *une faute d'une gravité exceptionnelle* et *une faute manifeste et d'une particulière gravité*. Actuellement, il n'exige, le cas échéant, qu'une faute lourde.

➤ Quelle est la raison d'être de cette exigence ? À quels dommages s'applique-t-elle ?

### 1 - Le fondement de l'exigence

► En fait, il s'agit d'un faisceau de raisons :

1. **la faute lourde, « héritage édulcoré d'un ancien principe d'irresponsabilité de la puissance publique<sup>1</sup> »** Il s'agit d'une « atténuation commandée par l'équité » d'un cas d'irresponsabilité. C'est une étape de l'évolution qui conduit de l'irresponsabilité absolue à la pleine responsabilité.

2. **la faute lourde, expression de la difficulté intrinsèque de certaines activités administratives.** Elle s'appuie sur le célèbre considérant de l'arrêt TC, 8 février 1873, *Blanco*, n° 00012 : la responsabilité des personnes publiques « ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil, pour les rapports de particulier à particulier ; [...] cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; [...] elle a ses **règles spéciales** qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés. »

Le caractère spécial des règles dont il est question dans ce considérant exprime la volonté du juge de « tenir compte des difficultés inhérentes à certaines activités administratives pour limiter les cas d'engagement de la responsabilité publique. »<sup>2</sup>

► Le régime de faute lourde entraîne alors deux conséquences :

➤ *il garantit aux services en charge d'activités particulièrement difficiles « une marge de manœuvre, une sorte de franchise de responsabilité »*. L'action de ces services ne sera ni entravée ni compromise par la crainte de commettre des fautes susceptibles d'engager trop facilement leur responsabilité. En effet, la faute lourde permet a contrario d'excuser certaines fautes au plan juridique.

➤ *« il rend aussi l'office du juge plus aisé en ce qu'il lui épargne de porter une appréciation trop fine sur les agissements de ces services administratifs. Ne retenir que les seules fautes lourdes permet de s'en tenir aux fautes évidentes, flagrantes, grossières, dont la qualification ne pose, en règle générale, guère de difficultés. Un régime de faute simple imposerait en revanche au juge de porter des appréciations plus délicates, parce que le partage entre erreur non fautive et faute simple se révèle plus subtil et plus resserré que celui qui sépare la faute simple de la faute lourde. Pour juger chaque espèce, il y aurait place à davantage d'hésitations dans un régime de faute simple qu'il n'y en a dans un régime de faute lourde. »<sup>3</sup>*

### 2 - Le champ de l'exigence

► Quels sont les activités et services concernés par le régime de la faute lourde ?

1. **La police administrative.** Initialement, l'activité de police administrative excluait toute responsabilité. Puis, il s'est produit un revirement de jurisprudence : CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*, n° 10365. Toutefois, **cette responsabilité n'est pas soumise à un régime uniforme**. Selon la nature du fait générateur et des circonstances, elle relève soit de la **responsabilité pour faute** – qui retient notre attention ici – soit de la **responsabilité sans faute**, que nous étudierons plus loin sous la rubrique du même nom.

<sup>1</sup> Jacques-Henri Stahl, conclusions précitées.

<sup>2</sup> Jacques-Henri Stahl, conclusions précitées.

<sup>3</sup> Jacques-Henri Stahl, conclusions précitées.

► **S'agissant de la responsabilité pour faute**, qui constitue le principe, le juge procède à une distinction entre les **activités juridiques de police** (édiction de mesures de police, organisation du service...) et les **activités matérielles de police sur le terrain**.

➤ Une **faute simple** suffit pour engager la responsabilité de l'administration au titre des **activités juridiques de police** – activités réputées moins difficiles – CE, 4 décembre 1995, *Delavallade*, n° 133880.

➤ En revanche, exception faite des missions de simple surveillance<sup>1</sup>, une **faute lourde** est nécessaire pour engager la responsabilité administrative au titre des **activités matérielles de police sur le terrain** – activités considérées comme plus délicates - CE, 5 avril 1991, *Société européenne location service*, n° 76309 ; CE, 4 décembre 1995, *Delavallade*, n° 133880 :

« [Considérant] que si les mesures édictées puis exécutées de ce chef n'ont pu empêcher que des dommages surviennent au printemps de l'année 1985 aux cultures de M. X..., la commune ne peut être pour autant regardée comme ayant commis une **faute simple**, au regard de la finalité de la police municipale, **dans l'édiction de mesures appropriées aux "événements fâcheux"** qui pourraient être occasionnés par la divagation de pigeons ou une **faute lourde dans l'exécution de ces mesures** [...] »

De même, est subordonné à la commission d'une **faute lourde** l'engagement de la responsabilité de l'État du fait de l'absence de mise en œuvre par le préfet de ses pouvoirs de substitution aux autorités municipales en matière de police – CE, 7 avril 1967, *Commune de La Roque-Gageac*, n°s 65187 et 65224 ; CE, 25 juillet 2007, *Société France Telecom*, n° 283000.

**2. L'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative.** Il existe un principe assorti d'exceptions.

**2.1 En principe, seule une faute lourde** commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative est susceptible d'ouvrir droit à réparation pour un dommage résultant de cet exercice.

**2.2 Par dérogation à ce principe**, l'autorité qui s'attache à la chose jugée s'oppose à la mise en jeu de cette responsabilité, dans le cas où la faute lourde alléguée résulterait du contenu même de la décision juridictionnelle et où cette décision serait devenue définitive ; donc, normalement, il y a **irresponsabilité** dans ce cas – CE, Ass., 29 décembre 1978, *Darmont*, n° 96004 ;

**2.3** Toutefois, la dérogation ci-dessus ne s'applique pas dans le cas où le contenu de la décision juridictionnelle est entaché d'une violation manifeste du droit communautaire ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers - CE, 18 juin 2008, *Gestas*, n° 295831 ;

**2.4** Ne relève pas du régime de la faute lourde, mais de celui de la **faute simple**, le préjudice résultant de la méconnaissance du droit des justiciables à ce que leurs requêtes soient jugées dans un délai raisonnable – CE, Ass., 28 juin 2002, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ Magiera*, n° 239575 ;

**3. Certaines activités militaires.** CAA de Bordeaux, 16 juin 2003, *M. et Mme D.*, n° 00BX01446 : « Considérant que le fait d'avoir laissé M. D. assister à l'**essai nucléaire** en cause face à la montagne, à l'extérieur de l'abri anti-atomique existant, puis participer à plusieurs reprises sans protection particulière au prélèvement d'échantillons dans la zone contaminée dans les semaines ayant suivi l'explosion, constitue une **faute lourde de l'État susceptible d'engager sa responsabilité** ; »

**4. L'exercice du pouvoir de contrôle ou de tutelle.**

**5.1** Exemple : la loi du 24 janvier 1984 a créé la **Commission bancaire**. Service non personnalisé de l'État, elle est « chargée de contrôler le respect par les établissements de crédit des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés ». La responsabilité que peut encourir l'État pour les dommages causés par les insuffisances ou carences de la Commission bancaire dans l'exercice de sa mission de

<sup>1</sup> Voir par exemple CE, 3 mars 2003, *Groupement d'intérêt économique de la Réunion aérienne*, n°232537.

contrôle ne peut être engagée qu'en cas de **faute lourde** - CE, Ass., 30 novembre 2001, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Kechichian et autres*, n° 219562.

**5.2** Une **faute lourde** est également exigée pour l'engagement de la responsabilité à l'occasion de l'exercice du pouvoir de **tutelle sur les établissements publics** - CE, 14 mai 2008, *Commune de Pertuis*, n° 291440.

**5.3** De même, la responsabilité de l'État ne peut être engagée que par une **faute lourde** commise par le **préfet** lorsqu'il exerce ses pouvoirs de **contrôle sur les collectivités territoriales** – CE, Ass., 29 mars 1946, *Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle*, n° 41916.

#### Illustrations de ce point 5.3 :

**5.3.1** L'abstention d'un préfet de **déférer** au tribunal administratif un acte d'une collectivité territoriale n'est susceptible d'engager la responsabilité de l'État que si cette abstention revêt le caractère d'une **faute lourde** – CE, 30 mars 2011, *Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Finistère*, n° 334799<sup>1</sup> ;

**5.3.2** l'abstention d'un préfet de **se substituer** aux organes d'une collectivité territoriale afin de décaler ou de créer les ressources permettant la pleine **exécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée** engage la responsabilité de l'État s'il est établi que cette abstention est constitutive d'une **faute lourde** – CE, Sect., 18 novembre 2005, *Société fermière de Campoloro et Société de gestion du port de Campoloro*, n° 271898<sup>2</sup> ; cette décision renonce à la faute simple admise, en la matière, par une précédente décision qui mettait en scène les mêmes requérants dans l'ordre inverse : CE, 10 novembre 1999, *Société de gestion du port de Campoloro et Société fermière de Campoloro*, n° 181538.

**5.4 Exceptions.** Toutefois, la **faute simple** engage la responsabilité de l'État dans les **cas de contrôle suivants** :

**5.4.1** Le contrôle que l'État exerçait sur l'usine **AZF** exploitée à Toulouse par la société Grande Paroisse et où est survenue une explosion le 21 septembre 2001 - CAA Bordeaux, 24 janvier 2013, *M. et Mme Molin*, n° 10BX02881 (La cour administrative d'appel de Bordeaux a reconnu la responsabilité de l'État dans l'explosion de l'usine AZF, en raison de sa carence fautive dans sa mission de contrôle de cette installation classée pour la protection de l'environnement – ICPE) ;

**5.4.2** contrôle de l'inspection du travail sur le licenciement des salariés protégés – CE, 21 mars 1984, *Société Gallice*, n° 41064 ; CE, Sect., 9 juin 1995, *Lesprit*, n° 90504 ;

**5.4.3** Le contrôle technique des navires – CE, Sect., 13 mars 1998, *Améon*, n° 89370 ;

**5.4.4** L'exercice par l'Office national des forêts dans sa mission de protection, de conservation et de surveillance d'une forêt communale - CE, 25 mars 1994, *Commune de Kintzheim*, n° 115799 ;

**5.4.5 Le contrôle sur les centres de transfusion sanguine** – CE Ass. 9 avril 1993, *M. D.*, n° 138653 ; CE Ass. 9 avril 1993, *M. G.*, n° 138652 ; CE Ass. 9 avril 1993, *M. et Mme B.*, n° 138663 (trois requêtes dirigées, non contre les centres de transfusion sanguine, mais contre l'État en tant qu'il a la charge de contrôler les centres de transfusion sanguine), trois espèces concernant des hémophiles contaminés par le virus du sida. Le Conseil d'État a jugé qu'il appartenait à l'autorité administrative, chargée du contrôle des centres de transfusion sanguine, d'interdire par arrêté ministériel la délivrance des produits dangereux à compter du 22 novembre 1984. En effet, à cette date, le docteur Jean-Baptiste Brunet, épidémiologiste à la Direction générale de la santé, a soumis à la commission consultative de la transfusion sanguine un rapport établissant sans équivoque l'existence

- d'un risque sérieux de contamination des transfusés,

<sup>1</sup> Cf. aussi CE, 21 juin 2000, *Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin*, n° 202058.

<sup>2</sup> Cf. également CE, 25 juillet 2007, *Société France Télécom et Société Axa Corporate Solutions Assurance*, n° 283000.

- et de la possibilité d'y parer par l'utilisation de produits chauffés.

L'interdiction de délivrer des produits non chauffés a été décidée, par circulaire, à compter du 20 octobre 1985. Ainsi le Conseil d'État a-t-il pu déterminer la période pendant laquelle est engagée la responsabilité administrative (pour **faute simple**) de l'État, *en qualité d'autorité de police sanitaire et de contrôle du service public de la transfusion sanguine*. Pour la Haute Assemblée, cette période s'étend du 22 novembre 1984 au 20 octobre 1985, s'agissant des contaminations résultant de la transfusion de produits stables non chauffés.

Le Conseil d'État a estimé qu'avant le 22 novembre 1984 les informations disponibles sur la maladie et les techniques susceptibles d'éviter la transmission du virus étaient contradictoires et incertaines. On ne pouvait donc reprocher à l'administration de n'avoir pas pris de mesures. Après le 20 octobre 1985, date de l'interdiction de délivrance de produits non chauffés, la responsabilité de l'État, *autorité de police sanitaire*, ne peut plus être recherchée.

\*\*\*

- ▶ **Depuis plusieurs années, on assiste à un rétrécissement du champ de la faute lourde**, conformément aux prévisions de Jacques-Henri Stahl : « Notre conviction est que la complète disparition de la faute lourde est inscrite à moyen ou long terme dans l'évolution du droit public français, sauf lorsque la faute lourde apparaît comme l'unique tempérament d'un régime d'irresponsabilité contractuelle ou légale. Le mouvement sera plus ou moins rapide, mais il nous paraît inéluctable. »<sup>1</sup>
- ▶ **L'histoire de la faute lourde est donc celle de sa disparition progressive.**
- ▶ **La jurisprudence, après avoir exigé une faute lourde, a opéré un revirement pour se contenter d'une faute simple pour ce qui est de l'engagement de la responsabilité dans les domaines suivants (1 à 4) :**

**1. L'activité des services fiscaux.** Avant le revirement de jurisprudence effectué par l'arrêt CE, Sect., 21 mars 2011, *Krupa*, n° 306225, deux régimes de faute **coexistaient**, leur application étant affaire d'espèce, d'appréciation au cas par cas.

➤ La **faute lourde** était exigée pour la réparation des dommages résultant de l'exécution d'opérations qui se rattachent aux procédures d'établissement ou de recouvrement de l'impôt, en raison de la difficulté que présente généralement la mise en œuvre de ces procédures – CE, Sect., 21 déc. 1962, *Dame Husson-Chiffre*.

➤ Toutefois, une **faute simple** engageait la responsabilité de l'État lorsque l'appréciation de la situation du contribuable ne comportait pas de difficultés particulières – CE, Sect., 29 décembre 1997, *Commune d'Arcueil*, n° 151472 ; CE, Sect., 27 juillet 1990, *Bourgeois*, n° 44676 ;

➤ **CE, Sect., 21 mars 2011, Krupa, n° 306225.** Faisant évoluer sa jurisprudence, **le Conseil d'État estime que désormais, dans tous les cas, une faute simple** commise par l'administration lors de l'exécution d'opérations se rattachant aux procédures d'établissement et de recouvrement de l'impôt est de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard du contribuable ou de toute autre personne si elle leur a directement causé un préjudice. Exit donc le critère tiré des difficultés des opérations.

➤ Cette solution de la faute simple a été étendue aux rapports entre les services fiscaux de l'État, d'une part, et les collectivités territoriales et toute autre personne publique, d'autre part : CE, 16 novembre 2011, *Commune de Cherbourg-Octeville*, n° 344621.

## **2. Les activités de secours ou de sauvetage :**

- l'organisation et le fonctionnement du service d'aide médicale d'urgence d'un hôpital (SAMU) : CE, Sect., 20 juin 1997, *M. Theux*, n° 139495 ;
- les opérations d'assistance en mer et de sauvetage d'un navire : CE, 13 mars 1998, *M. Amenon et autres*, n° 89370 ;
- l'organisation ou le fonctionnement des services d'incendie et de secours : CE, 29 avril 1998, *Commune de Hannappes*, n° 164012.

<sup>1</sup> Jacques-Henri Stahl, conclusions précitées.

**3. L'administration pénitentiaire.** Alors qu'une faute simple suffisait pour les dommages résultant de l'organisation du service (CE, 10 février 1956, *Volmerange*), le Conseil d'État a longtemps exigé, en ce qui concerne la surveillance des détenus, d'abord « une faute manifeste et d'une particulière gravité », puis, à partir de 1958, une faute lourde – CE, Sect., 3 octobre 1958, *Rakotoarinovy*, n° 34789. **C'est cette exigence de la faute lourde que le Conseil d'État a progressivement abandonnée depuis 2003.** La **faute simple** suffit dans les cas suivants :

- les atteintes aux personnes : suicide d'un détenu en raison des conditions de détention (CE, 23 mai 2003, *Mme Chabba*, n° 244663 ; CE, 9 juillet 2007, *Delorme*, n° 281205) ; décès d'un détenu à la suite d'un incendie volontaire provoqué par l'un de ses codétenus (CE, 17 décembre 2008, *M. et Mme A*, n° 292088) ;
- les atteintes aux biens : par exemple au cas où les affaires d'un détenu ont été volées et vandalisées alors que l'administration avait choisi de mettre en œuvre « des méthodes de détention consistant à laisser ouvertes les cellules pendant la journée » – CE, 9 juillet 2008, *M. Boussoar*, n° 306666.

**4. Les établissements publics de santé. Le Conseil d'État a abandonné dès 1992 l'exigence de la faute lourde en matière d'actes médicaux :** CE, Ass., 10 avril 1992, *Époux V.*, n° 79027. Sont qualifiés d'actes médicaux les actes qui ne peuvent être exécutés que par un médecin ou un chirurgien, ou sous leur responsabilité.

**Désormais, une faute simple suffit.** D'ailleurs, le Conseil d'État a eu l'occasion de le rappeler fermement : CE, 27 juin 1997, *Mme Guyot*, n° 138003. Dans cette dernière décision, la Haute Assemblée affirme : « En jugeant ainsi qu'une faute avait été commise, mais que seule une faute lourde aurait été de nature à engager la responsabilité du centre hospitalier, la cour a méconnu les règles qui régissent en la matière l'engagement de la responsabilité des personnes publiques [...] »

Exposé de l'évolution jurisprudentielle concernant la responsabilité des établissements publics de santé :

➤ Le Conseil d'État a admis dès 1935 que la responsabilité des **services publics de santé** puisse être engagée en cas de faute : CE, 8 novembre 1935, *Dame V.* ; même date, *Dame P.*). Mais jusqu'à la décision CE, Ass., 10 avril 1992, *Époux V.*, précitée, le juge exigeait une faute lourde ou une faute simple selon que le préjudice causé par l'établissement public de santé (hôpital public, par exemple) résultait d'un acte médical ou d'un autre type d'acte, c'est-à-dire, par exemple, d'un acte de soin courant.

➤ Lorsque la responsabilité des établissements publics de santé était mise en cause pour des **activités distinctes de l'exercice médical**, son engagement était subordonné à l'existence d'une **faute simple**. **Exemples :** la faute dans le fonctionnement et l'organisation du service (comme un retard injustifié affectant l'admission à l'hôpital ou la réalisation d'examens ou de soins) ; la faute résultant du défaut de surveillance des malades ou de l'absence de médecin qualifié.

➤ En revanche, lorsque la responsabilité des établissements publics de santé était mise en jeu à raison d'**actes médicaux** (actes qui ne peuvent être exécutés que par un médecin ou un chirurgien, ou sous leur responsabilité, donc des actes différents des piqûres, perfusions et pansements), son engagement était subordonné à l'existence d'une **faute lourde**.

➤ **C'est à cette dernière exigence (de faute lourde) que la décision CE, Ass., 10 avril 1992, Époux V. met un terme**, notamment en raison de la difficulté croissante à distinguer nettement les actes médicaux des prestations de soins courants.

➤ Il y a eu ainsi unification et simplification du droit de la responsabilité de tout le secteur de la santé publique sur le régime de la faute simple. Autrement dit, chaque fois que l'engagement de la responsabilité d'un établissement public de santé est subordonné à l'existence d'une faute, il s'agit nécessairement d'une faute simple.

➤ **En principe**, il appartient à la victime de **prouver** la réalité de cette faute simple.

➤ Par **exception**, il existe un domaine où la **faute simple est présumée** : les infections iatrogènes et les affections nosocomiales, c'est-à-dire les maladies contractées dans les établissements de santé : CE, 9 décembre 1988, *Cohen*, n° 65087 ; CE, 1<sup>er</sup> mars 1989, *B.*, n° 61406 ; CE, 14 juin 1991, *M.*, n° 65459 ; CE, 19 février 1992, *M.*, n° 73403.

► Il ne faut toutefois pas se méprendre sur la portée de ce qui vient d'être dit. À côté du principe de l'exigence d'une faute simple comme condition de l'engagement de la responsabilité des établissements de santé, il existe un régime de **responsabilité sans faute** concernant certains dommages provoqués par ces établissements – Cf. *infra*, *La responsabilité sans faute*. Le régime de la responsabilité des établissements publics de santé peut donc être décrite comme un **régime hybride** : selon les cas, responsabilité pour faute (simple, devant être prouvée par la victime ou, à l'inverse, présumée) et responsabilité sans faute.

\*\*\*

## II - La responsabilité sans faute

### Questions initiales :

1. À quelles conditions est subordonné l'engagement de la responsabilité de l'administration sur le terrain de la responsabilité sans faute ?
2. Combien y a-t-il de types de responsabilité sans faute ?
3. Comment l'administration peut-elle échapper à toute condamnation ou atténuer une éventuelle condamnation ?
4. Que se passe-t-il si la victime
  - invoque la responsabilité pour faute de l'administration alors qu'elle devrait invoquer la responsabilité sans faute de l'administration
  - ou invoque la responsabilité sans faute de l'administration alors qu'elle devrait invoquer la responsabilité pour faute de l'administration ?

### Réponses soutenues :

1. La réponse se trouve en partie dans la question. Les conditions auxquelles est subordonné l'engagement de la responsabilité de l'administration sur le terrain de la responsabilité sans faute sont au nombre de trois :

**a. Première condition : un préjudice ou un dommage.** Bien sûr, le dommage doit être direct, certain et réparable.

Il y a deux branches au sein de la responsabilité sans faute : la responsabilité sans faute fondée sur le **risque** et la responsabilité sans faute fondée sur la **rupture de l'égalité devant les charges publiques**.

Dans le cadre de la responsabilité sans faute fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques - et uniquement dans ce cadre -, le juge exige que le dommage présente un caractère **grave** (ou anormal) et **spécial** pour que la responsabilité de l'administration soit retenue ;

**b. Deuxième condition : un fait de l'administration** (action ou omission). **Le juge n'exige pas que ce fait soit une faute.** En d'autres termes, ce fait peut être une faute ou ne pas être une faute, cela n'a pas d'importance puisque nous sommes sur le terrain de la responsabilité sans faute.

**c. Troisième condition : un lien direct de causalité entre le fait de l'administration - qui, rappelons-le, peut ne pas être une faute - et le dommage.**

2. Combien y a-t-il de types de responsabilité sans faute ?

Il y a deux types de responsabilité sans faute :

**a. la responsabilité sans faute fondée sur le risque**

**b. et la responsabilité sans faute fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques.**

➤ Elles se distinguent l'une de l'autre par le fait que dans le cadre de la responsabilité sans faute fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques- et uniquement dans ce cadre -, le juge exige que le dommage présente un caractère **grave** (ou anormal) et **spécial** pour que la responsabilité de l'administration soit retenue.

Naturellement, il faut apprendre les différents cas.

**3.** Comment l'administration peut-elle échapper à toute condamnation ou atténuer une éventuelle condamnation ?

► L'administration peut essayer d'échapper à toute condamnation ou atténuer une éventuelle condamnation **en invoquant comme cause exonératoire la force majeure ou la faute de la victime.**

Ce sont les **seules causes exonératoires** qu'elle peut invoquer dans le cadre d'une responsabilité sans faute.

**4.** La responsabilité sans faute est d'**ordre public** alors que la responsabilité pour faute n'est pas d'ordre public.

► Par conséquent, si la victime invoque la responsabilité pour faute de l'administration alors qu'elle devrait invoquer la responsabilité sans faute de l'administration, le juge corrigera d'office son erreur et retiendra la responsabilité sans faute de l'administration.

► Si, en revanche, la victime invoque la responsabilité sans faute de l'administration alors qu'elle devrait invoquer la responsabilité pour faute de l'administration, le juge ne corrigera pas d'office son erreur; le recours sera rejeté.

↓ **Développement** ↓

► En dépit d'un certain libéralisme jurisprudentiel, la responsabilité pour faute ne permet pas toujours d'indemniser la victime d'un dommage alors même que le sens de la justice l'exigerait.

► Pour pallier les insuffisances de la responsabilité subjective pour faute, le juge a mis au point une responsabilité objective, de portée pourtant plus restreinte : la responsabilité sans faute.

► On affirme souvent que celle-ci a deux fondements possibles : **le risque** ou **la rupture de l'égalité devant les charges publiques.**

► **En réalité, l'idée d'égalité devant les charges publiques ou de solidarité sociale peut être invoquée dans tous les cas de responsabilité.**

Telle est, par exemple, la position adoptée par Laroque dans son commentaire de la décision La Fleurette (S. 1938. 3. 25) : le principe d'égalité devant les charges publiques est le fondement de l'ensemble de la responsabilité de la puissance publique, y compris de la responsabilité pour illégalité fautive qui ne vise qu'à réparer l'inégalité de situation créée entre les victimes de la norme illégale et les autres.

► Pour autant, notre distinguo didactique n'est pas arbitraire : le risque ou la rupture de l'égalité devant les charges publiques influe plus sur certains cas de responsabilité que sur d'autres.

► Selon le Conseil d'État, « il appartient à la juridiction administrative, sauf dispositions législatives contraires, de connaître des actions fondées sur la responsabilité sans faute de l'État » - CE, 15 février 2006, *Garde des sceaux, ministre de la justice*, n° 271022.

## A - La responsabilité sans faute fondée sur le risque

► Elle procède des considérations suivantes : « Les conséquences imprévisibles du risque doivent demeurer à la charge de l'activité qui a créé ce risque. Toute activité entraîne des risques pour les tiers comme pour celui qui agit ; il est équitable que ce dernier répare les dommages causés par son action alors même qu'aucune faute ne peut lui être imputée. Quiconque crée un risque à son profit doit bénéficier ou pâtir de l'intégralité des conséquences de ce risque ; ayant l'éventuel profit de son activité, il doit, en contrepartie, en supporter les inconvénients. »<sup>1</sup>

### 1 - Les dommages causés par les choses ou les activités dangereuses

► Autrement dit (1-6) :

**1. Les ouvrages publics « exceptionnellement » ou « particulièrement » dangereux.** CE, Ass., 6 juillet 1973, *Ministre de l'équipement et du logement c/ Sieur Dalleau*, n° 82406 :

« [Considérant] qu'il résulte de l'instruction, notamment du rapport de présentation établi par le bureau central d'études pour les équipements d'outre-mer, avant la construction du tronçon de route sur lequel l'accident s'est produit, que la haute falaise au pied de laquelle l'emprise de la chaussée a été établie est notoirement instable et sujette à des éboulements constants, dont le risque a été accru par les abattages nécessaires à la réalisation de la route ; qu'en dépit des mesures de surveillance et d'entretien prises par l'administration, ces éboulements ont provoqué de nombreux accidents dont plusieurs mortels, depuis l'ouverture de la route en 1963 ; que, dans ces conditions, le tronçon de la route nationale n° 1, entre Saint-Denis et la possession doit être regardé comme présentant par lui-même **le caractère d'un ouvrage exceptionnellement dangereux de nature à engager la responsabilité de l'État, même en l'absence d'un vice de conception ou d'un défaut d'aménagement ou d'entretien normal**[...] »

**Nota bene** : lorsque la victime est un tiers par rapport à un ouvrage public, le régime de la responsabilité sans faute s'applique même si l'ouvrage n'est pas dangereux - CE, Sect., 7 novembre 1952, *Grau*.

**2. L'usage par la police d'armes à feu ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens.** Il s'agissait d'abord d'armes délicates à manier - par exemple, des mitraillettes. Puis toutes les armes à feu ont été prises en considération - CE, Ass., 24 juin 1949, *Consorts Lecomte*, n° 87335. Mais la responsabilité sans faute ne joue que si le dommage a été causé à une personne non visée par l'opération de police ; sinon on retourne à la responsabilité pour faute.

**3. Les situations dangereuses. Exemples** : l'accumulation d'explosifs à proximité des habitations d'une agglomération (CE, 28 mars 1919, *Regnault Desrozières*, n° 62273) ; le maintien (ordonné) à son poste du consul de France à Séoul lors de l'invasion de la ville par les troupes nord-coréennes (CE, 19 octobre 1962, *Perruche*, p. 555)

**4. La défaillance des produits et appareils de santé** : CE, 9 juillet 2003, *Assistance publique-Hôpitaux de Paris c/ Mme Marzouk*, n° 220437 (fonctionnement défectueux d'un respirateur artificiel)<sup>2</sup> ; CE, 12 mars 2012, *Centre hospitalier universitaire de Besançon*, n° 327449.

**5. La mauvaise qualité des produits sanguins transfusés** : CE, Ass., 26 mai 1995, *Consorts N'Guyen*, n° 143238 ; CE Ass. 26 mai 1995, *Consorts Jouan*, n° 143673 ; CE Ass. 26 mai 1995, *Consorts Pavan*, n° 151798 (trois requêtes dirigées indirectement contre des centres de transfusion sanguine et non contre l'État en tant qu'il a la charge de contrôler lesdits centres) :

« Considérant qu'eu égard tant à la mission qui leur est [...] confiée par la loi qu'aux risques que présente la fourniture de produits sanguins, les centres de transfusion sont responsables, **même en l'absence de faute**, des conséquences dommageables de la mauvaise qualité des produits fournis ; »

<sup>1</sup> Raymond Odent op.cit. p.1328

<sup>2</sup> Abandon de la jurisprudence CE, 14 décembre 1984, *Centre hospitalier de Meulan*, n° 37563. Cf. CJUE, 21 décembre 2011, *Centre hospitalier universitaire de Besançon*, C-495/10

**6. Le recours à des méthodes dangereuses.** CE, Sect., 3 février 1956, *Ministre de la justice c/sieur Thouzellier* (Rec. p.49) la **solution de cet arrêt a été étendue**

**6.1 aux mesures d'assistance éducative** – CE, 13 février 2009, *Département de Meurthe-et-Moselle*, n° 294265 : « Considérant, en second lieu, que la décision par laquelle le juge des enfants confie la garde d'un mineur, dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative prise en vertu des articles 375 et suivants du code civil, à l'une des personnes mentionnées à l'article 375-3 du même code, transfère à la personne qui en est chargée la responsabilité d'organiser, diriger et contrôler la vie du mineur ; qu'en raison des pouvoirs dont le département se trouve ainsi investi lorsque le mineur lui a été confié, **sa responsabilité est engagée, même sans faute**, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur ; que cette responsabilité n'est susceptible d'être **atténuée ou supprimée** que dans le cas où elle est imputable à un **cas de force majeure** ou à une **faute de la victime** ; »

**6.2 au milieu pénitentiaire** : préjudice résultant d'un crime ou d'un délit commis au cours d'une permission de sortir accordée à un condamné par le juge de l'application des peines – CE, 3 juillet 2000, *Garde des sceaux c/ Consorts Y.. et M. X.*, n° 3198 ;

**6.3 au milieu hospitalier** – CE, Ass., 9 avril 1993, *Bianchi*, n° 69336.<sup>1</sup> Selon cette dernière décision, « lorsqu'un acte médical nécessaire au diagnostic ou au traitement du malade présente un risque dont l'existence est connue mais dont la réalisation est exceptionnelle et dont aucune raison ne permet de penser que le patient y soit particulièrement exposé, la responsabilité du service public hospitalier est engagée si l'exécution de cet acte est la cause directe de dommages sans rapport avec l'état initial du patient comme avec l'évolution prévisible de cet état, et présentant un caractère d'extrême gravité. » La décision CE, Sect., 3 novembre 1997, *Hôpital Joseph-Imbert d'Arles*, n° 153686<sup>2</sup> étend la solution aux accidents anesthésiques ; elle lui confère aussi un caractère plus général en substituant « patient » à « malade ». Au total, l'application de la jurisprudence *Bianchi* est subordonnée à quatre conditions :

- i. l'acte médical nécessaire au traitement ou au diagnostic présente un risque exceptionnel dont l'existence est connue ;
- ii. il n'est pas établi que le patient ait des prédispositions à ce risque ;
- iii. l'exécution de l'acte est la cause directe d'un dommage sans rapport avec l'état initial du patient comme avec l'évolution prévisible de cet état ;
- iv. le dommage dont il s'agit est d'une extrême gravité.

**6. Les régimes législatifs de responsabilité sans faute.** En marge de la jurisprudence, le législateur a retenu le principe d'une réparation même en l'absence de faute dans les domaines suivants :

**6.1 Les dommages causés par des crimes ou délits commis lors d'attroupements ou de rassemblements.** L'article L.2216-3 du code général des collectivités territoriales dispose : « L'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens. »

**6.2 Les dommages résultant, pour un professionnel de santé, d'une vaccination obligatoire** – article L. 3111-9 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de l'article 104 de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 *relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé*.

---

<sup>1</sup> Il n'est absurde de rattacher la jurisprudence *Bianchi* au principe d'égalité devant les charges publiques - voir par exemple Valérie Pécresse, conclusions sur CE, Sect., 3 novembre 1997, *Hôpital Joseph-Imbert d'Arles*. L'usager de l'hôpital serait victime malgré lui de la science médicale, qui profite à tous.

<sup>2</sup> En l'espèce, à la demande du commissaire du gouvernement - Mme Valérie Pécresse - le juge a refusé d'opérer un distinguo

- entre anesthésie nécessaire et anesthésie dite de confort,  
- entre opération médicalement justifiée et opération de convenance personnelle.

## 2 - Les dommages subis par les collaborateurs occasionnels des services publics

► **Arrêt** (de principe) par lequel a débuté toute la jurisprudence sur la responsabilité sans faute : CE, 21 juin 1895, *Cames*, n° 82490.

➤ **Plusieurs cas de figure existent** qui ont en commun d'entraîner la responsabilité sans faute de l'administration :

**2.1 La collaboration requise (exigée) par l'autorité administrative** : CE, Ass., 22 octobre 1943, *Sarda* ;

**2.2 La collaboration simplement sollicitée par l'autorité administrative** : CE, Ass., 22 novembre 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine*, n° 74725 et n° 74726 ; CE, 12 octobre 2009, *Mme Charline Marie Rose Pierrette et autres*, n° 297075 ;

**2.3 La collaboration spontanée (justifiée ou acceptée par l'autorité administrative) à l'exécution d'une mission de service public** : CE, Sect., 17 avril 1953, *Pinguet* ;

✓ CE, Sect., 22 juin 1984, *Mme Monique A. et autres c/ commune de Vignale*, n° 40605 :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le 4 avril 1979, vers 10 heures, la voiture que conduisait M. Paul A..., et dans laquelle avaient pris place son Y... Mathieu et sa sœur, Mlle Apolline A..., fut surprise par un incendie de maquis sur le chemin départemental n° 7, entre les communes de Vignale et de Borgo ; qu'après avoir conduit le Z... Mathieu Nicolai, hors des limites du feu, M. Paul A... revint sur les lieux pour se porter au secours de sa sœur en danger ; qu'ils furent tous trois victimes de graves brûlures ; que M. Paul A... décéda quelques mois plus tard des lésions qui en résultèrent ;

Considérant qu'en traversant les flammes pour secourir une personne en danger, M. Paul A... a participé à un service public communal ; que par suite, et alors qu'il n'a pas commis de faute lors des opérations de sauvetage, le dommage résultant de son décès doit être intégralement réparé par la commune de Vignale, sur le territoire de laquelle s'est développé le sinistre ; »

✓ CE, 31 mars 1999, *Hospices civils de Lyon*, n° 187649 :

« Considérant qu'après avoir souverainement constaté que Mme Rey, membre d'une association d'aide aux personnes handicapées, se rendait chaque semaine en cette qualité au centre de gériatrie de Cuire (Rhône), dépendant des HOSPICES CIVILS DE LYON, afin d'aider bénévolement une pensionnaire de ce centre à prendre son repas, et que cette participation était acceptée par les hospices civils, la cour n'a commis aucune erreur de qualification juridique en jugeant que Mme Rey pouvait être regardée comme un *collaborateur bénévole* du service à l'égard duquel la responsabilité de l'établissement public peut être engagée en l'absence de faute ; »

➤ **Toutefois, un simple spectateur n'est pas considéré comme un collaborateur du service public** :

« Considérant que M. X..., frappé au visage et grièvement blessé le 7 août 1970, à Paris, alors qu'il assistait, avec d'autres passants, à l'interpellation de deux individus sur la voie publique, se prévaut uniquement, pour demander que l'État soit condamné à réparer le dommage qu'il a subi, des droits qui sont reconnus aux collaborateurs occasionnels du service public ;

Considérant qu'il ne résulte de l'instruction ni que M. X... se fût porté à l'aide des gardiens de la paix lorsqu'il a été frappé par l'un des individus interpellés par ceux-ci, ni d'ailleurs que la situation exigeât, de sa part, une assistance qui n'avait pas été requise ; que M. X... ne saurait par suite être regardé comme ayant apporté son concours à l'exécution d'un service public ; » - CE, 3 octobre 1980, *M. X...*, n° 09824.

\*

## B - La responsabilité sans faute fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques

► Les personnes publiques se doivent toujours de poursuivre un but d'intérêt général. Pour atteindre ce but, elles imposent parfois des sujétions, des *charges* aux administrés.

Normalement, ces charges sont équitablement réparties entre les administrés. En effet, l'égalité devant les charges publiques est un principe général du droit - Cf. *supra* La problématique des sources de la légalité.

► Mais, parfois, des charges anormales pèsent sur un nombre réduit d'administrés. Ceux-ci sont alors victimes d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques. Ils ont droit à réparation (sur le terrain de la responsabilité sans faute fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques) à **condition que le préjudice subi soit grave et spécial**<sup>1</sup> (ce qui en fait « **une charge n'incombant pas normalement aux intéressés** »).

► Le juge se livre à une appréciation *in concreto* de cette double condition :

**1. La gravité du préjudice.** La reconnaissance, quelque peu subjective, du « caractère de gravité du préjudice » est affaire d'espèce.

✓ **Exemple** : CE, 11 février 2011, *Mlle Susilawati*, n° 325253 :

« Considérant, d'autre part, qu'il résulte de l'instruction qu'eu égard au **montant des sommes en cause** et à la **situation de la requérante**, le préjudice invoqué par Mlle Susilawati revêt un **caractère de gravité** de nature à ouvrir droit à indemnisation ; »

**2. Le caractère spécial du préjudice.** C'est une condition à la fois *quantitative* et *qualitative*. Elle signifie que le préjudice affecte particulièrement et donc anormalement (*aspect qualitatif*) un nombre raisonnablement limité (*aspect quantitatif*) d'administrés.

✓ **Exemple** : CE, 11 février 2011, *Mlle Susilawati*, n° 325253, décision précitée :

« [Considérant] que compte tenu de la rédaction des stipulations de conventions internationales en cause et du **faible nombre des victimes d'agissements analogues** imputables à des diplomates présents sur le territoire français, le préjudice dont elle se prévaut peut être regardé comme présentant un **caractère spécial** et, dès lors, comme **ne constituant pas une charge incombant normalement à l'intéressée** ; »

► **En somme, un préjudice grave (ou anormal) et spécial est un préjudice qui atteint un certain degré d'importance et ne concerne que certains membres de la collectivité.**

► Commentaire du commissaire du gouvernement Luc Derepas : « Le régime de responsabilité sans faute du fait des lois est [...] fondé sur la rupture d'égalité devant les charges publiques. Il implique de réparer les conséquences d'une loi qui a créé de façon involontaire un préjudice dans le chef d'un nombre restreint de personnes, ces dernières se trouvant exposées du fait de la loi à une situation plus défavorable que les autres citoyens entrant dans son champ d'application. Dans la logique de la jurisprudence La Fleurette, la rupture d'égalité et la spécialité du préjudice sont ainsi deux faces d'une même réalité. »<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pendant longtemps, la formule a été exclusivement « préjudice anormal et spécial ». Voir [note](#) au bas de la page 8.

<sup>2</sup> Conclusions sur CE, Ass., 8 février 2007, *M. Gardedieu*, n° 279522.

➤ En définitive, l'existence d'un préjudice grave (ou anormal) et spécial révèle le caractère anormal du fait générateur : « le préjudice ne doit pas découler d'un aléa auquel la victime doit normalement s'attendre, et qu'elle doit par suite assumer en principe sans indemnité. »<sup>1</sup>

✓ Très éclairant à cet égard est le considérant suivant de la décision CE, 2 novembre 2005, *Société coopérative agricole AX'ION*, n° 266564 :

« [Le requérant] est fondé à demander l'indemnisation du dommage qu'il a subi de ce fait lorsque, excédant les aléas que comporte nécessairement une telle exploitation, il revêt un caractère grave et spécial et **ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé** ».

Ce raisonnement « conduit à n'indemniser que la fraction du dommage qui peut être considérée comme excédant ce qu'il est normal de subir sans indemnité. »<sup>2</sup>

En principe, l'indemnisation n'est donc pas totale lorsque l'on engage la responsabilité de l'administration sur le terrain de la rupture de l'égalité devant les charges publiques.

✓ **Exemple**, CE, 9 mai 2012, *Société Godet Frères et société charentaise d'entrepôts*, n° 335613 :

« Considérant que le dommage résultant de la fermeture de l'installation **excédait** dès lors, à la date à laquelle la mesure est intervenue, **en partie les aléas que comporte nécessairement son exploitation** ; qu'il sera fait une juste appréciation de la part du préjudice devant être supportée, en l'espèce, par l'État sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, en la **limitant à trente pour cent du montant indemnifiable** : »

\*\*

## 1 - La responsabilité sans faute du fait des lois

▶ À l'origine, la jurisprudence consacrait l'irresponsabilité absolue de l'État législateur. Un préjudice causé par une loi ne donnait pas lieu à réparation, sauf disposition législative contraire.

Selon l'opinion dominante, la souveraineté du Parlement est exclusive de toute idée de faute. Et une faute est souvent une irrégularité ; or, le juge administratif n'est pas juge de la régularité des lois.

▶ **Puis, un revirement de jurisprudence s'est produit, consacrant la responsabilité sans faute du fait des lois** : CE, Ass., 14 janvier 1938, *Société des produits laitiers La Fleurette*, n° 51704. **Faits de l'espèce** : l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers avait « interdit de fabriquer, d'exposer, de mettre en vente ou de vendre, d'importer, d'exporter ou de transiter : 1° sous la dénomination de "crème" suivie ou non d'un qualificatif ou sous une dénomination de fantaisie quelconque, un produit présentant l'aspect de la crème, destiné aux mêmes usages, ne provenant pas exclusivement du lait ». La loi a ainsi mis la société requérante dans l'obligation de cesser la fabrication du produit qu'elle exploitait antérieurement sous le nom de « Gradine »

➤ **Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité du fait d'une loi sont les suivantes :**

**1. Il ne faut pas que le législateur ait entendu exclure la réparation du préjudice provoqué par la loi en cause.**

Cette éventuelle exclusion de la réparation du préjudice peut-elle être déduite du **silence** du législateur ?

**Non**, selon le Conseil d'État : « [...] il résulte des principes qui gouvernent l'engagement de la responsabilité sans faute de l'État que **le silence d'une loi** sur les conséquences que peut comporter sa mise en œuvre, ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer » - CE, 2 novembre 2005,

<sup>1</sup> Arrighi de Casanova, conclusions précitées. On relève, au passage, que la notion de risque n'est pas très loin.

<sup>2</sup> Id.

*Société coopérative agricole Ax'ion*, n° 266564 ; CE, 9 mai 2012, *Société Godet Frères et société charentaise d'entrepôts*, n° 335613. Le Conseil abandonne ainsi le critère tiré de ce que la volonté du législateur d'exclure tout droit à réparation pouvait être inférée implicitement de l'objet de la loi<sup>1</sup> ;

**2. Il faut que le préjudice subi du fait de la loi soit grave (anormal) et spécial, ce qui fait qu'il « ne saurait être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé ».**

✓ **Exemple** : L'article L. 514-7 du code de l'environnement, qui a évidemment valeur législative, permet d'ordonner la fermeture ou la suppression de toute installation, qui présente « des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique ».

Sur le fondement de ces dispositions législatives, plusieurs entreprises se sont vues imposer la fermeture de leurs installations. Elles ont ainsi subi un préjudice dont elles ont souhaité obtenir réparation devant la juridiction administrative.

Certaines de ces entreprises ont obtenu réparation (par exemple, CE, 2 novembre 2005, *Société coopérative agricole Ax'ion*, n° 266564), car étaient réunies, en ce qui les concerne, les conditions fixées par la jurisprudence et exposées plus haut :

▪ L'article L. 514-7 du code de l'environnement **n'exclut pas la réparation des préjudices** que son application est susceptible de provoquer ;

▪ **Le préjudice subi par ces entreprises était grave et spécial** - En application des conditions jurisprudentielles.

D'autres actions ont été rejetées au fond, **les préjudices allégués n'ayant pas été jugés suffisamment graves** (par exemple, CE, 27 juillet 2009, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire c/ Société coopérative agricole Ax'ion*, n° 300040, qui, dans une autre instance et pour un autre préjudice, avait déjà obtenu gain de cause ; voir ci-dessus l'autre arrêt portant le nom « Ax'ion »)

Tel est donc le **principe** et son application s'agissant de la responsabilité du fait des lois.

\*

► À côté de ce principe, le Conseil d'État a aménagé deux **cas particuliers (sui generis)** :

**1.** Le cas où le préjudice résulte de **la méconnaissance par la loi d'une convention internationale**. Dans ce cas de figure, l'État est tenu de réparer le préjudice **sans qu'il soit besoin de vérifier le caractère grave et spécial du préjudice ainsi que la volonté du législateur** de ne pas exclure toute indemnisation : CE, Ass., 8 février 2007, *M. Gardedieu*, n° 279522 :

✓ « Considérant que la responsabilité de l'État du fait des lois est susceptible d'être engagée, **d'une part**, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas entendu exclure toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère **grave et spécial**, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés, **d'autre part**, en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention

<sup>1</sup> Voir, par exemple, CE, 21 janvier 1998, *Ministre de l'environnement c/ M. Plan*, n° 157353 : « [Considérant] qu'en égard à l'**objet** en vue duquel les dispositions législatives précitées et les divers textes pris pour leur application ont été édictés, dans l'intérêt général, **le législateur a entendu exclure la responsabilité de l'État** à raison des conséquences que ces textes peuvent comporter [...] »

d'une **loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France** ;[...] » - CE, Ass., 8 février 2007, *M. Gardedieu*, n° 279522.

➤ À noter cette précision du Conseil d'État : au nombre des engagements internationaux de la France dont la violation par une loi engage la responsabilité de l'État « figure le respect des **principes de sécurité juridique et de confiance légitime** reconnus par le droit communautaire et, désormais, par le droit de l'Union européenne » - CE, 23 juillet 2014, *Société d'éditions et de protection route*, n° 354365.

**2. Le cas où le préjudice résulte de l'application d'une loi méconnaissant la Constitution.**  
**CE, Ass., 24 décembre 2019, Société Paris Clichy, n° 425981\_:**

« 5. La responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée, d'une part, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas exclu toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés.

6. Elle peut également être engagée, d'autre part, en raison des exigences inhérentes à la hiérarchie des normes, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'application d'une **loi méconnaissant la Constitution** ou les engagements internationaux de la France. Toutefois, il résulte des dispositions des articles 61, 61-1 et 62 de la Constitution que la responsabilité de l'Etat n'est susceptible d'être engagée du fait d'une disposition législative contraire à la Constitution que si le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1, lors de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, ou bien encore, sur le fondement de l'article 61, à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine. En outre, l'engagement de cette responsabilité est subordonné à la condition que la décision du Conseil constitutionnel, qui détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause, ne s'y oppose pas, soit qu'elle l'exclue expressément, soit qu'elle laisse subsister tout ou partie des effets pécuniaires produits par la loi qu'une action indemnitaire équivaldrait à remettre en cause. »

➤ On l'aura noté dans l'extrait ci-dessus de la décision du 24 décembre 2019, le Conseil d'État soumet à des conditions précises la responsabilité de l'État du fait d'une loi inconstitutionnelle :

- cette responsabilité est possible dans les limites fixées par la décision du Conseil constitutionnel, qui tire de la Constitution le pouvoir de préciser les effets dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité d'une loi et peut donc toujours décider de fermer ou de restreindre la voie à toute demande d'indemnisation ;
- les dommages subis doivent trouver leur cause directe dans l'application de la loi inconstitutionnelle ;
- la demande doit être faite dans les quatre années suivant la date à laquelle les dommages subis peuvent être connus dans toute leur étendue, sans que la décision du Conseil constitutionnel rouvre ce délai (règle de prescription quadriennale qui peut être opposée au demandeur par l'administration).

## 2 - La responsabilité du fait des conventions internationales ou des règles coutumières du droit international public

### a - La responsabilité du fait des conventions internationales

Les conventions internationales sont des actes de gouvernement, et, à ce titre, elles sont insusceptibles de recours pour excès de pouvoir.

► Cependant, le Conseil d'État leur a étendu la solution retenue pour les lois - CE, 30 mars 1966, *Compagnie générale d'énergie radio-électrique*, n° 50515<sup>1</sup>.

► Du reste, **les deuxième et troisième conditions de la mise en œuvre de cette responsabilité sont identiques à celles qui ont été posées pour le principe de la responsabilité du fait des lois :**

**1.** La convention internationale doit avoir été régulièrement incorporée dans l'ordre juridique interne français<sup>2</sup> ;

✓ **Exemple** : CE, Sect., 13 juillet 1979, *SA Coparex*, n° 04880 et 04881 :

« [Considérant] que cet accord, n'ayant pas été incorporé régulièrement dans l'ordre juridique interne, n'a pu, en tout état de cause, engager la responsabilité de l'État, sur le fondement d'une prétendue rupture de l'égalité devant les charges publiques ; »

**2.** ni la convention, ni, le cas échéant, sa loi de ratification ne doivent avoir exclu le principe de la réparation du préjudice causé par la convention en cause ;

**3.** le préjudice subi doit être **grave (ou anormal) et spécial**.

✓ **Exemple** : CE, 11 février 2011, *Mlle Susilawati*, n° 325253 :

« Considérant que la responsabilité de l'État est susceptible d'être engagée, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de conventions conclues par la France avec d'autres États *et incorporées régulièrement dans l'ordre juridique interne*, à la condition, d'une part, *que ni la convention elle-même ni la loi qui en a éventuellement autorisé la ratification ne puissent être interprétées comme ayant entendu exclure toute indemnisation* et, d'autre part, que le **préjudice** dont il est demandé réparation, revêtant **un caractère grave et spécial**, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés ; »

\*

### b - La responsabilité du fait des règles coutumières du droit international public

► Dans sa décision CE, Ass., 6 juin 1997, *Aquarone*, n° 148683, la Haute juridiction administrative juge

- implicitement, que les règles coutumières du droit international public sont applicables en droit interne

- et, explicitement, que « ni [l'article 55 de la Constitution], ni aucune autre disposition de valeur constitutionnelle ne prescrit ni n'implique que le juge administratif fasse prévaloir la coutume internationale sur la loi en cas de conflit entre ces deux normes ».

<sup>1</sup> Cf. aussi CE, Sect., 29 octobre 1976, *Ministre des affaires étrangères c. conjoints Burgat*, n° 94218 ; CE, 29 décembre 2004, *M. Almayrac et autres*, n° 262190 et 262323 ; CE, 11 février 2011, *Mlle Susilawati*, n° 325253.

<sup>2</sup> Le juge administratif vérifie la régularité de cette incorporation : CE, Ass., 18 décembre 1998, *SARL du parc d'activités de Blotzheim et SCI Haselaecker*, n° 181249.

► Dans le sillage de cette position, le Conseil d'État a étendu la responsabilité sans faute de l'État fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques, déjà admise du fait de conventions internationales (Cf. supra), aux **règles coutumières du droit public international qu'aucune disposition législative n'écarte** : CE, Sect., 14 octobre 2011, *Mme Saleh et autres*, n° 329788 à 329791<sup>1</sup>.

► **Les deux conditions** auxquelles cet arrêt subordonne la réparation du préjudice causé par l'application d'une règle coutumière du droit international public sont les mêmes que les conditions n° 1 et n° 3 exposées ci-dessus en ce qui concerne les conventions internationales :

**1.** L'application de la règle coutumière du droit international public en cause ne doit avoir été écartée par aucune disposition législative ;

**2.** Le préjudice subi par le requérant doit être **grave** (ou anormal<sup>2</sup>) **et spécial**.

\*\*

### **3 - La responsabilité du fait de certaines décisions administratives**

Il ne s'agit pas de décisions administratives illégales, sinon on serait dans un cas de responsabilité pour faute ; une illégalité étant toujours une faute - CE, Sect., 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Sieur Driancourt*, n° 84768.

► **Les décisions dont il s'agit ici sont légales**, mais elles causent *un préjudice grave et spécial*. D'où la responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

➤ **Trois cas de figure :**

#### **1. Les décisions individuelles**

✓ **Exemple** : le refus d'exécuter une décision de justice ordonnant l'expulsion d'occupants sans titre, en raison des troubles que cette exécution pourrait causer à l'ordre public<sup>3</sup>. Le bénéficiaire de la décision de justice a droit à réparation sur le fondement de la responsabilité sans faute.

▪ CE, Ass., 3 juin 1938, *Société La Cartonnerie et Imprimerie Saint Charles*, n°s 58698 et 58699 :

« Considérant qu'il est constant qu'après s'être mis en grève de nombreux ouvriers et employés de la société "La Cartonnerie et imprimerie Saint-Charles" se sont maintenus d'une façon permanente, à partir du 3 juillet 1936, dans les locaux industriels que ladite société exploite à Saint-Marcel, sur le territoire de la commune de Marseille ; que la société s'étant adressée au préfet des Bouches-du-Rhône et au ministre de l'Intérieur pour obtenir d'être remise en possession de son établissement, où les grévistes interdisaient tout travail, lesdites autorités s'abstinrent de lui donner satisfaction ; qu'une ordonnance d'expulsion, rendue à son profit par le président du tribunal de Marseille le 28 juillet et signifiée le 30, resta sans effet immédiat, les autorités administratives, aussitôt requises d'en assurer l'exécution, ayant estimé préférable, pour éviter des troubles, d'obtenir un départ volontaire des grévistes ; que ce départ ne s'effectua que le 28 septembre, après qu'une seconde décision de justice

---

<sup>1</sup> On peut relever les prémices de cette évolution jurisprudentielle dans la décision CE, 4 octobre 1999, *Syndicat des copropriétaires du 14-16 boulevard Flandrin*, n° 142377.

<sup>2</sup> Voir [cette note de bas de page](#).

<sup>3</sup> A noter : la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France sur le fondement de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de ses biens) pour avoir refusé pendant de nombreuses années de prêter le concours de la force publique pour faire exécuter une mesure judiciaire ordonnant la libération de terres illégalement occupées par des nationalistes corses – CourEDH, 21 janvier 2010, *Barret et Sirjean c/ France*, n° 13829/03.

fût intervenue le 18 août ; que, d'ailleurs, il ne fut complètement réalisé qu'à une date ultérieure ; »

▪ CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, n<sup>os</sup> 38284 et 48688 :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que, par jugements en date du 13 février 1908, le tribunal civil de Sousse a ordonné "le maintien en possession du sieur Couitéas des parcelles de terrain du domaine de Tabia et Houbira dont la possession lui avait été reconnue par l'État" et lui a conféré "le droit d'en faire expulser tous occupants" ; que le requérant a demandé, à plusieurs reprises, aux autorités compétentes, l'exécution de ces décisions ; mais que, le gouvernement français s'est toujours refusé à autoriser le concours de la force militaire d'occupation reconnu indispensable pour réaliser cette opération de justice, à raison des troubles graves que susciterait l'expulsion de nombreux indigènes de territoires dont ils s'estimaient légitimes occupants, depuis un temps immémorial ; »<sup>1</sup>

## 2. Les décisions réglementaires

✓ **Exemple 1** : CE, Sect., 22 février 1963, *Commune de Gavarnie* (Rec. p.113). Deux chemins conduisent au cirque de Gavarnie. Ils sont tous les deux fréquentés à la fois par des ânes et par des piétons. Afin d'éviter les accidents, le maire décide d'affecter un chemin à chaque catégorie d'usagers. Pour son malheur, un marchand de souvenirs s'était installé au bord du chemin réservé ultérieurement aux ânes - mauvais clients, s'il en est. Notre marchand subit donc un préjudice du fait de la décision du maire. La réparation en sera assurée sur le terrain de la responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

✓ **Exemple 2** : CE, 12 octobre 2016, *Fonds départemental d'indemnisation des dégâts de sangliers du Bas-Rhin* (FIDS 67), n° 383423 :

« [Considérant] qu'il ne résulte toutefois ni de ces dispositions, telles qu'éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux dont elles sont issues, ni de celles sur le fondement desquelles le décret du 2 septembre 1997, précité, a été pris, ni d'aucune autre disposition législative, que le **législateur** aurait entendu exclure que les fonds départementaux d'indemnisation des dégâts de sangliers puissent rechercher la responsabilité de l'Etat sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, au titre d'un préjudice financier **grave et spécial** causé par des **décisions légales de l'administration**, telles que celles ayant pour objet d'interdire l'exercice de la chasse dans une réserve naturelle ; »

## 3. Les décisions d'espèce

✓ **Exemple** : CE, Sect., 31 mars 1995, *Lavaud*, n° 137573. Des troubles agitent dans le quartier des Minguettes à Vénissieux. Le conseil d'administration de l'office public HLM de la communauté urbaine de Lyon décide la fermeture de dix tours d'habitations. Cette décision entraîne naturellement le départ de plusieurs centaines de locataires qui constituaient l'essentiel de la clientèle de l'officine pharmaceutique de M. Lavaud. Ce dernier connaît une chute brutale de son chiffre d'affaires. Le Conseil d'État estime que ce préjudice grave et spécial ouvre droit à réparation.

---

<sup>1</sup> La solution jurisprudentielle a été reprise à l'article 16 de la Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 *portant réforme des procédures civiles d'exécution* : « L'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à réparation. »

#### 4 - La responsabilité sans faute pour dommages permanents de travaux publics

► Il s'agit de dommages permanents, lesquels diffèrent, bien sûr, des dommages accidentels ou ponctuels. Ils proviennent uniquement du voisinage de travaux publics ou d'ouvrages publics. Ils affectent des tiers aux travaux publics ou aux ouvrages publics. Ils n'ouvrent droit à réparation que s'ils présentent un caractère **grave et spécial**.

✓ Exemples :

▪ CAA de Marseille, 11 janvier 2010, *Communauté de communes de la Costa Verde*, n° 08MA00074 :

« Considérant qu'un **point d'apport volontaire aménagé pour les besoins du service de tri des ordures ménagères** constitue un **ouvrage public** dont la présence est susceptible d'engager envers les tiers la responsabilité de la collectivité publique ; qu'il résulte de l'instruction que le point d'apport volontaire d'ordures ménagères installé sur la commune de Valle di Campoloro se trouve face à l'habitation de M. et Mme A située sur l'alignement, de l'autre côté de la route nationale n° 848 ; que les **nuisances de tous ordres, qu'il s'agisse de nuisances sonores, olfactives et visuelles**, qu'il génère, causent à ces derniers un **préjudice anormal et spécial** de nature à engager la responsabilité de la Communauté de communes de la Costa Verde ; »

▪ CE, Sect., 24 juillet 1931, *Commune de Vic-Fezensac*, n° 99872 : « Considérant que les inconvénients résultant dans l'espèce, pour le sieur Cazes, de **la chute, sur la toiture de sa maison, des feuilles de platane de la place de Vic-Fezensac**, n'ont pas excédé les sujétions normales résultant du voisinage de la voie publique, lesquelles d'ailleurs sont compensées par les avantages résultant dudit voisinage ; »

▪ CE, Sect., 20 novembre 1992, *Commune de Saint-Victoret*, n° 84223 - nuisances sonores dues au trafic de l'aéroport de Marseille-Marignane.

▪ CE, 8 novembre 1957, *Société algérienne des automobiles Renault* - perte de clientèle et de recettes à la suite de travaux de voirie.

#### CE, Avis, 26 février 2003, n° 251172

➤ **Question posée au Conseil d'État par le tribunal administratif d'Orléans** : « Les dommages causés par la prolifération des lapins dans les remblais de la voie ferrée engagent-ils la responsabilité de Réseau ferré de France, en sa qualité de propriétaire de l'ouvrage public, ou celle de la SNCF, en sa qualité de gestionnaire des installations ferroviaires ? »

✓ **Réponse du Conseil d'État** : « La voie ferrée et ses dépendances comme les remblais sont un ouvrage public. Vis-à-vis des tiers, la **responsabilité** de Réseau ferré de France, maître de l'ouvrage, est susceptible d'être engagée sans faute pour tous les **dommages permanents** imputables à celui-ci, qu'ils résultent de son implantation, de son fonctionnement ou de son entretien. Au nombre de ces dommages peuvent figurer les dégâts causés aux cultures avoisinantes par les lapins qui se multiplient dans les remblais. »

\*\*\*

## Synthèse

<b>Activités</b> ▼	<b>Responsabilité pour faute simple</b> ↓	<b>Responsabilité pour faute simple présumée</b> ↓	<b>Responsabilité pour faute lourde</b> ↓	<b>Responsabilité sans faute</b> ↓
<b>Dommages travaux publics</b> →	La victime est un participant aux travaux publics	La victime est un usager de l'ouvrage public		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La victime est un tiers par rapport aux travaux publics ou à l'ouvrage public</li> <li>▪ L'ouvrage public est exceptionnellement dangereux (victime : usager ou tiers)</li> </ul>
<b>Police administrative</b> →	L'édiction de mesures de police	La victime d'une opération de police était la cible de cette opération	Les opérations matérielles sur le terrain	L'usage d'armes à feu, la victime étant un tiers par rapport à l'opération de police
<b>Établissement public de santé</b> →	Principe : la plupart des actes et activités	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ infections iatrogènes et affections nosocomiales</li> <li>▪ contamination par le virus de l'hépatite C</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La défaillance des produits et appareils de santé (transfusion : VIH, etc.)</li> <li>▪ Les aléas thérapeutiques</li> </ul>
<b>Loi</b> →				<p style="text-align: center;"><b>Deux conditions :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. il ne faut pas que le législateur ait entendu exclure la réparation du préjudice causé par la loi en cause</li> <li>2. il faut que le préjudice subi du fait de la loi soit grave et spécial. <i>Voir cours : Gardedieu</i></li> </ol>

<p><b>Convention internationale</b> →</p>				<p><b>Trois conditions :</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Incorporation régulière de la convention dans l'ordre juridique interne ;</li><li>2. ni la convention, ni, le cas échéant, sa loi de ratification ne doivent avoir exclu le principe de la réparation du préjudice causé par la convention en cause ;</li><li>3. il faut que le préjudice subi du fait de la convention internationale soit grave et spécial.</li></ol>
<p><b>Règles coutumières du droit international public</b> →</p>				<p><b>Deux conditions :</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. L'application de la règle coutumière du droit international public en cause ne doit avoir été écartée par aucune disposition législative ;</li><li>2. Le préjudice subi par le requérant doit être grave et spécial.</li></ol>

## SECTION III : La responsabilité des agents publics

### Question initiale :

► Une personne publique, en l'espèce une commune, m'a causé un préjudice. Dois-je mettre en jeu la responsabilité de la commune ou la responsabilité personnelle de l'agent qui agissait au nom de la commune ?

### Réponse soutenue :

► La réponse dépend de la **nature du fait** accompli par cet agent. Notons qu'il importe peu que ce fait soit une action ou une omission. Ce qui compte, c'est la réponse à la question suivante : le fait accompli par cet agent est-il une **faute personnelle** ou une **faute de service** ? Et si c'est une faute personnelle, de quel type de faute personnelle s'agit-il ?

#### Voici les principes :

**1. la faute personnelle** commise par un agent engage la responsabilité de cet agent ; normalement, la victime devra porter son action devant le juge judiciaire ;

**2. la faute de service** commise par un agent engage la responsabilité de l'administration (dans notre exemple, la responsabilité de la commune) ; normalement, la victime devra porter son action devant le juge administratif.

Cela dit, si la faute personnelle n'est pas dépourvue de tout lien avec le service (c'est-à-dire avec l'exercice des fonctions de l'agent), la victime peut agir pour le tout

**1.** soit contre la personne publique, c'est-à-dire ici contre la commune - en principe devant le juge administratif,

**2.** soit contre l'agent auteur de la faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service - devant le juge judiciaire.

Notez que si l'administration est condamnée, elle pourra, en principe, se retourner contre son agent - **action récursoire** devant le juge administratif.

On appelle (improprement d'ailleurs) **cumul des responsabilités** l'option ainsi offerte à la victime en cas de faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service.

### ↓ Développement ↓

► *Rappel* : quel que soit le système de responsabilité retenu, trois conditions générales sont invariablement posées :

1. l'existence d'un **préjudice direct, certain et réparable**,
2. l'existence d'un **fait** de l'administration,
3. l'existence d'un **lien de causalité** entre le **préjudice** et le **fait** de l'administration.

► Ensuite, chaque type de responsabilité impose des conditions particulières supplémentaires - Cf. *supra*.

➤ Pour s'en tenir aux conditions générales, dire que l'administration est responsable c'est dire

1. qu'elle a accompli un fait,
2. que ce fait a directement causé un préjudice à une personne.

➤ **Il s'agit là d'une fiction.** L'administration est une personne morale. Elle ne peut agir que par l'intermédiaire de ses organes, de ses agents. Le fait de l'administration est, en réalité, le fait de l'un de ses agents. *La responsabilité administrative est, en pratique, une responsabilité pour fait d'autrui.*

▪ En conséquence, bien souvent, une faute commise par un agent public est considérée comme une faute de l'administration, une *faute de service*. Elle engage de ce fait la responsabilité de l'administration.

▪ Mais parfois, une faute commise par un agent est considérée comme *une faute personnelle*, propre à cet agent, et engageant soit uniquement la responsabilité de cet agent, soit la responsabilité de cet agent et/ou celle de l'administration.

▪ Enfin, il arrive qu'un dommage résulte à la fois d'une faute de service et d'une faute personnelle. La responsabilité de l'administration comme celle de l'agent se trouvent alors engagées. Il y a alors *véritablement* cumul des responsabilités.

## I - La responsabilité personnelle

### A - La faute personnelle et la faute de service

#### 1 - Les critères théoriques de la distinction

► Il importe de les distinguer pour deux raisons :

▪ la faute personnelle engage en principe la responsabilité personnelle de l'agent, la faute de service celle de l'administration,

▪ selon qu'il y a faute personnelle ou faute de service, l'action en responsabilité doit être portée devant le juge judiciaire ou devant le juge administratif - TC, 30 juillet 1873, *Pelletier c. Ladmirault, Choppin et Leudot*, n° 00035.

➤ **Cela dit, la faute personnelle comme la faute de service sont commises par un agent de l'administration.**

*Comment, dès lors, les distinguer ?*

**Deux théories** tentent de le faire :

**1. La doctrine subjectiviste ou doctrine des passions personnelles.** Elle est défendue par Édouard Laferrière<sup>1</sup> : « Il y a faute de service si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur [...] Il y a faute personnelle s'il révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences ». La faute personnelle est donc une faute « signée ». Laferrière distingue implicitement « faute de service », « faute personnelle » et *faute du service*. La troisième est anonyme contrairement aux deux premières.

**2. La doctrine objectiviste :** il y a faute de service lorsque la faute n'est pas **détachable** de l'exercice des fonctions, faute personnelle lorsqu'elle en est détachable.

Quant au juge, il adopte une démarche empirique. Il estime, par exemple, qu'une infraction pénale n'est pas nécessairement une faute personnelle : TC, 14 janvier 1935, *Thépez*, n° 00820.

---

<sup>1</sup> Conclusions sur TC, 5 mai 1877, *Laumonier-Carriol*.

➤ De la jurisprudence, on retient

- qu'une **faute personnelle est une faute détachable matériellement ou juridiquement de l'exercice des fonctions**
- et qu'il existe **trois types de fautes personnelles** (2, 3 et 4).

## 2 - Les fautes commises en dehors de l'exercice des fonctions et dépourvues de lien avec ces fonctions

▶ Il s'agit de fautes détachables matériellement et juridiquement des fonctions.

Elles ne sont commises ni dans l'exécution du service ni à l'occasion dudit service.

✓ **Exemple 1** : CE, 23 juin 1954, *Veuve Litzler*. Un différend d'ordre privé oppose l'agent des douanes Perret au sieur Litzler. Le second entend interdire au premier l'usage de l'installation d'eau dans l'immeuble qu'ils habitent. Pour se venger, Perret arrête le véhicule de Litzler, motif pris d'une inspection. Perret n'est pas en service, mais il prétend vouloir s'assurer que Litzler ne transporte pas clandestinement de l'alcool. Cette initiative déclenche une altercation, et Perret tue Litzler. Selon le Conseil d'État, Perret a commis une faute personnelle sans lien avec le service, même s'il portait son uniforme et a fait usage de son arme de service.

✓ **Exemple 2** : CE, 13 juillet 1962, *Dame veuve Roustan*. Le 13 mai 1956, vers 21h, le militaire Roland décide de se rendre au poste de garde qui lui a été assigné. Au cours du trajet, il entre, sans motif de service, dans son débit de boissons préféré, celui du sieur Roustand. En pénétrant dans le débit de boissons, il salue Roustand en brandissant un revolver chargé - arme personnelle pour laquelle il n'a pas d'autorisation de port. Il avait l'habitude d'accomplir ce salut martial auquel Roustand répondait en brandissant également son revolver. Mais cette fois, le coup part et Roustand est mortellement blessé. Pour le Conseil d'État, les agissements de Roland ont été constitutifs d'une faute personnelle dépourvue de tout lien avec le service.

## 3 - Les fautes commises en dehors de l'exercice des fonctions mais non dépourvues de lien avec lesdites fonctions

▶ Ce sont des fautes détachables des fonctions, matériellement mais non juridiquement.

Elles sont commises

### 1. soit à l'occasion de l'accomplissement des fonctions

✓ **Exemple** : CE, 27 février 1981, *Commune de Chonville-Malaumont*, n° 13906. M. Joël Vivenot est membre du corps communal des sapeurs-pompiers. Sur ordre de son père, caporal-chef dans le même corps, il doit rechercher du matériel de service oublié, afin de le nettoyer et le ranger. Pour des raisons personnelles, il s'écarte de son itinéraire normal, et se rend dans la grange de M. Dehaye. Il y jette une cigarette qui provoque un incendie. Selon le Conseil d'État, cet acte constitue une faute personnelle, mais il n'est pas dépourvu de tout lien avec le service.

### 2. soit à l'aide des moyens du service régulièrement détenus et présentant un risque particulier

✓ **Exemple** : CE, Ass., 26 octobre 1973, *Sadoudi*, n° 81977. Deux fonctionnaires de policier, Afir Mohand et Amar Sadoudi, devisent dans leur chambre commune. Le premier manipule son arme de service et tue accidentellement le second.

Le Conseil d'État constate qu'ils n'étaient pas en service.

Mais il estime que l'accident n'est pas dépourvu de tout lien avec le service compte tenu

- de l'obligation faite aux fonctionnaires de policier de conserver une arme à feu en dehors du service,
- et du danger que cela représente pour les tiers.

#### **4 - Les fautes commises dans l'exercice même des fonctions mais jugées détachables desdites fonctions**

► Il s'agit de fautes détachables des fonctions, *juridiquement mais non matériellement*.

##### ✓ **Illustrations** :

##### **1. Fautes dictées par l'intérêt personnel**

✓ **Exemple** : CE, 11 novembre 1953, *Oumar Samba*. À la prison de Kaedi, chaque nuit, une équipe de détenus choisis et dirigés par l'un des gardiens de service sort pour s'acquitter d'une corvée de nettoyage. Le gardien Dieye Athmane a organisé une bande parmi les détenus. Il compose son équipe de corvées avec les mêmes détenus. Une fois à l'extérieur, ces derniers commettent des vols, en toute quiétude.

##### **2. Fautes résultant d'un excès verbal**

✓ **Exemple** : CE, 26 janvier 2007, *M. Gilbert A*, n° 285156. « Considérant qu'après avoir relevé que les courriers adressés par M. A, professeur de philosophie au lycée Auguste Blanqui de Saint-Ouen, au proviseur et à la proviseure-adjointe, avaient été largement diffusés et contenaient des termes injustifiés au regard des pratiques administratives normales et révélant de l'animosité contre les intéressés, le tribunal administratif a exactement qualifié ces faits, sans les dénaturer, en estimant qu'ils revêtaient le caractère d'une faute personnelle détachable du service ; »

##### **3. Fautes lourdes**

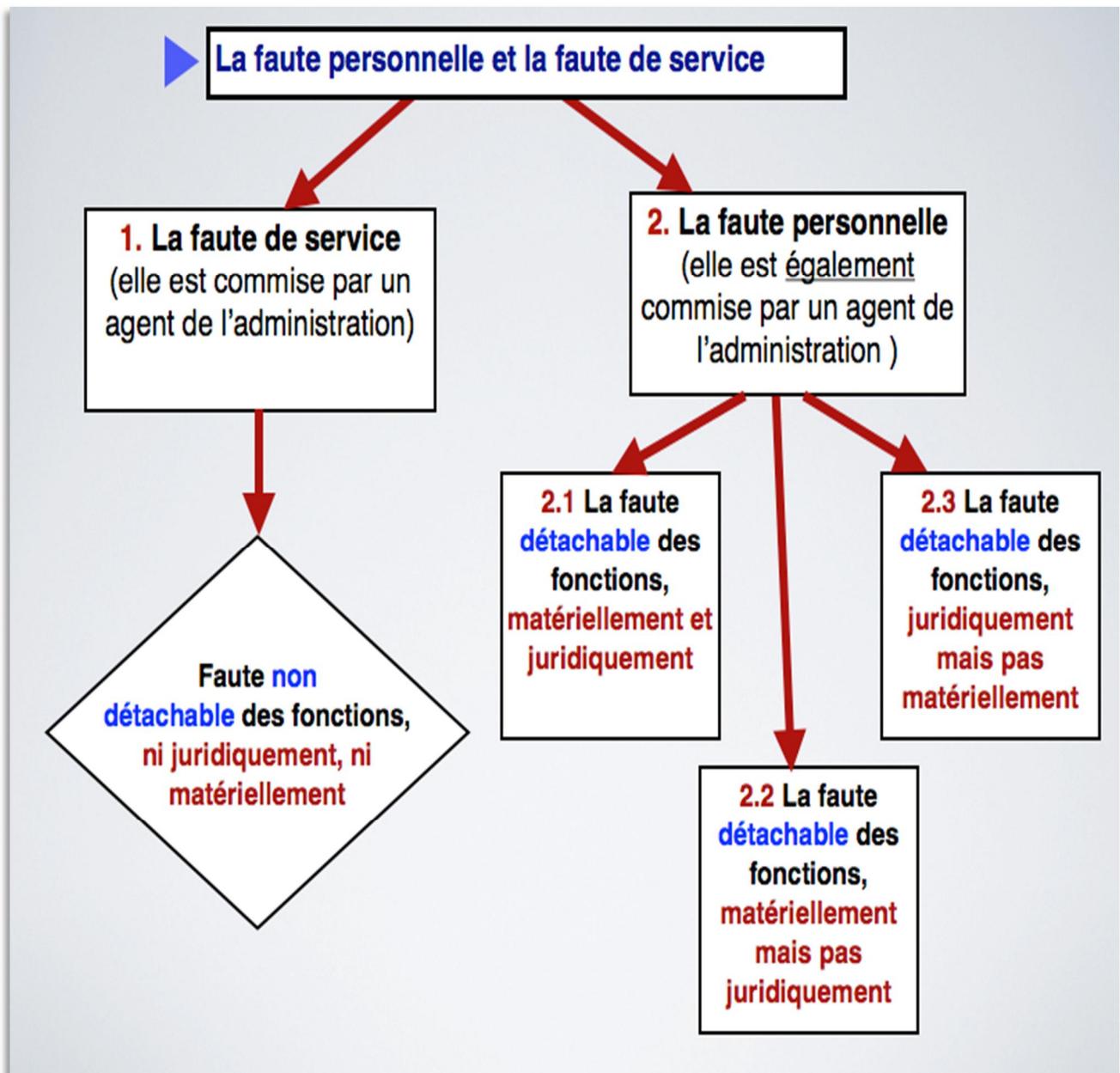
##### ✓ **Exemples** :

▪ TC, 6 décembre 1937, *Consorts Cornu*. Un homme a la redoutable charge de garder une poudrière. Il entreprend d'éloigner un enfant attiré par la nature des lieux. Pour l'effrayer, il le met en joue, et le ...tue accidentellement. Bien qu'il fût en service, le gardien a commis une faute personnelle grave, car, comme chacun le sait, on ne joue pas avec une arme à feu...

▪ TC, 9 juillet 1953, *Dame veuve Bernard c/ sieur Buisson*. Béroy, Montblanc et Laguerre sont aux arrêts à la caserne du 24<sup>e</sup> régiment d'artillerie de Tarbes. En effet, quelques jours plus tôt, ils ont attaqué la maison d'arrêt de cette ville pour s'emparer de miliciens - anciens collaborateurs. Avant la fin de la punition, ils entreprennent avec Rudnelli de mettre à mort Bernadas, qui ne fait pourtant l'objet d'aucune inculpation. Ils sont arrêtés dans leur tentative par un inspecteur de police. Ils se retrouvent tous au poste de police. Dans l'enceinte même du commissariat, les militaires décident d'abattre Bernadas d'un coup de revolver ; cette deuxième tentative échoue grâce à l'intervention du Brigadier Monguihabbu. Prévenu, le commissaire fait restituer à Bernadas la montre que lui a dérobée Béroy ; *mais il ne prend aucune mesure pour la sécurité de Bernadas*. Plus tard, sans ordre du commissaire, deux agents escortent Bernadas qui souhaite regagner son domicile. Ils sont rejoints par les militaires. Les policiers prennent la fuite. Bernadas est abattu de deux balles dans la tête. Le Tribunal des conflits estime que, par son inertie, le commissaire a commis une faute personnelle manifeste et d'une exceptionnelle gravité.

\*\*

► Il résulte, *a contrario*, de tous ces exemples de fautes personnelles qu'une faute de service est une faute commise dans l'exercice des fonctions et jugée non détachable desdites fonctions.



## **B - La mise en œuvre de la responsabilité personnelle**

Jadis, l'article 75 de la Constitution de l'an VIII avait institué un mécanisme : aucune action en responsabilité ne pouvait être exercée contre un fonctionnaire sans l'autorisation du Conseil d'État.

Ce mécanisme était fondé sur la séparation des pouvoirs, mais il a engendré des abus. L'on parlait alors de la *garantie des fonctionnaires*, de leur irresponsabilité.

Aussi a-t-il été supprimé par... le décret-loi du 19 septembre 1870 - suppression approuvée par l'Assemblée nationale le 24 février 1872.

## **II - Le cumul des responsabilités**

- ▶ Initialement, le principe était celui du non-cumul.

Selon qu'il y avait faute de service ou faute personnelle, la victime devait nécessairement engager son action soit contre l'administration, soit contre l'agent fautif. Elle n'avait pas le choix.

- ▶ Actuellement, le choix, donc le cumul des responsabilités, est possible sous certaines conditions.

### **A - Les conditions du cumul**

- ▶ Deux hypothèses doivent être envisagées.

#### **1 - Le cumul des responsabilités en cas de pluralité de fautes**

▶ Le dommage résulte à la fois d'une faute de service et d'une faute personnelle. Il y a cumul de fautes.

✓ *Exemple* : CE, 3 février 1911, *Anguet*, n° 34922. Au bureau de poste de la rue des Filles-du-Calvaire, la porte affectée au passage du public a été fermée avant l'heure réglementaire. Sur l'invitation d'un employé, M. Anguet sort par la partie du bureau réservée au personnel. Deux employés occupés à trier des valeurs postales le poussent dans la rue avec une telle violence qu'il se casse la jambe. Cette espèce met en exergue deux fautes :

- une faute de service : la fermeture prématurée du bureau,
- une faute personnelle : le geste violent des deux employés.

#### **2 - Le cumul des responsabilités en cas de faute unique**

- ▶ Un tel cumul se réalise dans deux hypothèses.

##### **a - La faute personnelle commise dans l'exercice même des fonctions mais jugée détachable desdites fonctions**

✓ *Exemple* : CE, 26 juillet 1918, *Époux Lemmonier c/ Commune de Roquecourbe*, n°s 49595 et 55240. Un ingénieur de Castres, M. Lemmonier, accompagné de sa femme s'est rendu à Roquecourbe pour assister à la fête annuelle de la commune. Au nombre des attractions figure, de temps immémorial, paraît-il, un tir au fusil sur un but flottant parmi les eaux de l'Agout. En quittant la gare, les époux Lemmonier décident d'aller à la célèbre fontaine de Siloë. À peine ont-ils pris la direction du monument que des balles se sont mises à siffler autour d'eux. L'une d'elle frôle le menton du mari et atteint la femme au milieu de la joue droite. Quelques heures plus tôt, des passants avaient déjà été frôlés par des balles et s'étaient empressés de prévenir la gendarmerie et le maire. *Ce dernier, au lieu de mettre fin aux tirs, s'était contenté de prescrire aux tireurs d'allonger leur objectif vers la gauche.*

Le Conseil d'État juge que le maire a commis une faute personnelle, mais il retient la responsabilité de la commune.

Le commissaire du gouvernement Léon Blum précise : « Si la faute a été commise dans le service, ou à l'occasion du service, si les moyens et les instruments de la faute ont été mis à la disposition du coupable par le service, si la victime n'a été mise en présence du coupable que par l'effet du jeu du service, si, en un mot, le service a conditionné l'accomplissement de la faute ou la production de ses conséquences dommageables vis-à-vis d'un individu déterminé, le juge administratif, alors, pourra et devra dire : la faute se détache peut-être du service ; c'est affaire aux tribunaux d'en décider ; mais le service ne se détache pas de la faute. »

## **b - La faute personnelle commise en dehors de l'exercice des fonctions mais non dépourvue de lien avec lesdites fonctions**

✓ **Exemples** : CE, Ass., 18 novembre 1949, *Dlle Mimeur, sieur Defaux, sieur Bethelsemer*

*Affaire Mimeur*, n° 91864. Le sieur Dessertenne s'est vu confier un véhicule de l'État pour l'exécution d'une mission de service public. Pour des raisons personnelles, il s'est écarté de son itinéraire normal, et a heurté « violemment l'immeuble » de la demoiselle Mimeur et « en a démolé un pan de mur ». Le Conseil d'État estime que Dessertenne a commis une faute personnelle en-dehors de l'exercice de ses fonctions, mais que cette faute n'est pas dépourvue de tout lien avec le service. En conséquence, il retient la responsabilité de l'État.

\*

► En fin de compte, **seule la première catégorie de faute personnelle exclut toute possibilité de cumul** : faute personnelle commise en dehors de l'exercice des fonctions et dépourvue de lien avec cet exercice.

## **B - Les conséquences du cumul**

► Dans tous ces cas de figure, la victime peut agir pour le tout

- soit contre la personne publique - en principe, devant le juge administratif,
- soit contre l'agent auteur de la faute personnelle - devant le juge judiciaire.

➤ Certaines dispositions législatives substituent d'office l'État à ses agents ; la victime devra alors agir contre l'État ; elle perd sa liberté de choisir : par exemple, la loi du 5 avril 1937 sur la responsabilité des membres de l'enseignement - loi précitée, compétence du juge judiciaire.

➤ **Initialement**, les agents publics étaient considérés comme irresponsables à l'égard de l'administration - sauf dispositions contraires. Plus précisément, leurs fautes personnelles n'engageaient pas leur responsabilité vis-à-vis de l'administration - CE, 28 mars 1924, *Poursines*.

➤ Un **revirement de jurisprudence** s'est produit : CE, Ass., 28 juillet 1951, *Laruelle et Delville*, n°s 01074 et 04032 - Deux arrêts.

L'action *récursoire* est ouverte à l'administration contre ses agents - devant le juge administratif.

➤ Saisi d'une telle action, ce dernier se servira d'une **grille à trois cas** :

**a. Premier cas** : le dommage pour lequel l'agent a été condamné civilement trouve son origine exclusive dans une faute de service (faute commise dans l'exercice des fonctions et jugée non détachable de l'exercice des fonctions) ; l'administration est alors tenue de couvrir intégralement l'intéressé des condamnations civiles prononcées contre lui ;

**b. Deuxième cas** : le dommage provient exclusivement d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions ; l'agent qui l'a commise ne peut au contraire, quel que soit le lien entre cette faute et le service, obtenir la garantie de l'administration ;

**c. Troisième cas** : une faute personnelle a, dans la réalisation du dommage, conjugué ses effets avec ceux d'une faute de service distincte ; l'administration n'est tenue de couvrir l'agent que pour la part imputable à cette faute de service. Le cas échéant, l'agent condamné peut exercer une **action subrogatoire** (et non pas *récursoire*) contre l'administration – CE, 31 décembre 2008, *Société foncière Ariane*, n° 294078<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> CE, 31 décembre 2008, *Société foncière Ariane*, n° 294078 « Considérant que lorsque l'auteur d'un dommage, condamné, comme en l'espèce, par le juge judiciaire à en indemniser la victime, saisit la juridiction administrative d'un recours en vue de faire supporter la charge de la réparation par la collectivité publique co-auteur de ce dommage, sa demande, quel que soit le fondement de sa responsabilité retenu par le juge judiciaire, n'a pas le caractère d'une action

La **contribution finale** de l'agent et de l'administration à la charge des réparations sera réglée par le juge administratif compte tenu de l'existence et de la **gravité des fautes respectives** de l'un et de l'autre, et non en fonction du rapport de causalité entre les fautes respectives et le dommage (CE Ass. 28 juillet 1951, Laruelle et *Delville* ; CE, Ass., 12 avril 2002, *M. Papon*, n° 238689).

► À cet égard, **l'arrêt CE, Ass., 12 avril 2002, M. Papon, n° 238689, est tellement didactique** qu'il est difficile de résister à la tentation de le citer intégralement :

« Vu l'ordonnance, enregistrée le 3 octobre 2001 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, par laquelle le président du tribunal administratif de Paris a transmis au Conseil d'État, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la demande présentée à ce tribunal par M. PAPON ;

Vu la demande, enregistrée le 25 septembre 1998 au greffe du tribunal administratif de Paris, présentée pour M. Maurice PAPON et tendant à la condamnation de l'État à le garantir et à le relever de la somme de 4 720 000 F (719 559 euros) mise à sa charge au titre des condamnations civiles pécuniaires prononcées à son encontre, le 3 avril 1998, par la cour d'assises de la Gironde ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment son article 11 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Donnat, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Boré, Xavier et Boré, avocat de M. PAPON,
- les conclusions de Mme Boissard, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que M. PAPON, qui a occupé de juin 1942 à août 1944 les fonctions de secrétaire général de la préfecture de la Gironde, a été condamné le 2 avril 1998 par la cour d'assises de ce département à la peine de dix ans de réclusion criminelle pour complicité de crimes contre l'humanité assortie d'une interdiction pendant dix ans des droits civiques, civils et de famille ; que cette condamnation est intervenue en raison du concours actif apporté par l'intéressé à l'arrestation et à l'internement de plusieurs dizaines de personnes d'origine juive, dont de nombreux enfants, qui, le plus souvent après un regroupement au camp de Mérignac, ont été acheminées au cours des mois de juillet, août et octobre 1942 et janvier 1944 en quatre convois de Bordeaux à Drancy avant d'être déportées au camp d'Auschwitz où elles ont trouvé la mort ; que la cour d'assises de la Gironde, statuant le 3 avril 1998 sur les intérêts civils, a condamné M. PAPON à payer aux parties civiles, d'une part, les dommages et intérêts demandés par elles, d'autre part, les frais exposés par elles au cours du procès et non compris dans les dépens ; que M. PAPON demande, après le refus du ministre de l'intérieur de faire droit à la

---

récursoire par laquelle il ferait valoir des droits propres à l'encontre de cette collectivité mais d'une action subrogatoire fondée sur les droits de la victime à l'égard de ladite collectivité ; qu'ainsi subrogé, s'il peut utilement se prévaloir des fautes que la collectivité publique aurait commises à son encontre ou à l'égard de la victime et qui ont concouru à la réalisation du dommage, il ne saurait avoir plus de droits que cette dernière et peut donc se voir opposer l'ensemble des moyens de défense qui auraient pu l'être à la victime ; qu'en outre, eu égard à l'objet d'une telle action, qui vise à assurer la répartition de la charge de la réparation du dommage entre ses co-auteurs, sa propre faute lui est également opposable ; »

démarche qu'il a engagée auprès de lui, que l'État soit condamné à le garantir et à le relever de la somme de 4 720 000 F (719 559 euros) mise à sa charge au titre de ces condamnations ;

#### **Sur le fondement de l'action engagée :**

Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui » ; que pour l'application de ces dispositions, il y a lieu - quel que soit par ailleurs le fondement sur lequel la responsabilité du fonctionnaire a été engagée vis-à-vis de la victime du dommage - de distinguer trois cas ; que, dans le premier, où le dommage pour lequel l'agent a été condamné civilement trouve son origine exclusive dans une faute de service, l'administration est tenue de couvrir intégralement l'intéressé des condamnations civiles prononcées contre lui ; que, dans le deuxième, où le dommage provient exclusivement d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions, l'agent qui l'a commise ne peut au contraire, quel que soit le lien entre cette faute et le service, obtenir la garantie de l'administration ; que, dans le troisième, où une faute personnelle a, dans la réalisation du dommage, conjugué ses effets avec ceux d'une faute de service distincte, l'administration n'est tenue de couvrir l'agent que pour la part imputable à cette faute de service ; qu'il appartient dans cette dernière hypothèse au juge administratif, saisi d'un contentieux opposant le fonctionnaire à son administration, de régler la contribution finale de l'un et de l'autre à la charge des réparations compte tenu de l'existence et de la gravité des fautes respectives ;

#### **Sur l'existence d'une faute personnelle :**

Considérant que l'appréciation portée par la cour d'assises de la Gironde sur le caractère personnel de la faute commise par M. PAPON, dans un litige opposant M. PAPON aux parties civiles et portant sur une cause distincte, ne s'impose pas au juge administratif statuant dans le cadre, rappelé ci-dessus, des rapports entre l'agent et le service ;

Considérant qu'il ressort des faits constatés par le juge pénal, dont la décision est au contraire revêtue sur ce point de l'autorité de la chose jugée, que M. PAPON, alors qu'il était secrétaire général de la préfecture de la Gironde entre 1942 et 1944, a prêté son concours actif à l'arrestation et à l'internement de 76 personnes d'origine juive qui ont été ensuite déportées à Auschwitz où elles ont trouvé la mort ; que si l'intéressé soutient qu'il a obéi à des ordres reçus de ses supérieurs hiérarchiques ou agi sous la contrainte des forces d'occupation allemandes, il résulte de l'instruction que M. PAPON a accepté, en premier lieu, que soit placé sous son autorité directe le service des questions juives de la préfecture de la Gironde alors que ce rattachement ne découlait pas de la nature des fonctions occupées par le secrétaire général ; qu'il a veillé, en deuxième lieu, de sa propre initiative et en devançant les instructions venues de ses supérieurs, à mettre en œuvre avec le maximum d'efficacité et de rapidité les opérations nécessaires à la recherche, à l'arrestation et à l'internement des personnes en cause ; qu'il s'est enfin attaché personnellement à donner l'ampleur la plus grande possible aux quatre convois qui ont été retenus à sa charge par la cour d'assises de la Gironde, sur les 11 qui sont partis de ce département entre juillet 1942 et juin 1944, en faisant notamment en sorte que les enfants placés dans des familles d'accueil à la suite de la déportation de leurs parents ne puissent en être exclus ; qu'un tel comportement, qui ne peut s'expliquer par la seule pression exercée sur l'intéressé par l'occupant allemand, revêt, eu égard à la gravité exceptionnelle des faits et de leurs conséquences, un caractère inexcusable et constitue par là-même une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions ; que la circonstance, invoquée par M. PAPON, que les faits reprochés ont été commis dans le cadre du service ou ne sont pas dépourvus

de tout lien avec le service est sans influence sur leur caractère de faute personnelle pour l'application des dispositions précitées de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 ;

**Sur l'existence d'une faute de service :**

Considérant que si la déportation entre 1942 et 1944 des personnes d'origine juive arrêtées puis internées en Gironde dans les conditions rappelées ci-dessus a été organisée à la demande et sous l'autorité des forces d'occupation allemandes, la mise en place du camp d'internement de Mérignac et le pouvoir donné au préfet, dès octobre 1940, d'y interner les ressortissants étrangers « de race juive », l'existence même d'un service des questions juives au sein de la préfecture, chargé notamment d'établir et de tenir à jour un fichier recensant les personnes « de race juive » ou de confession israélite, l'ordre donné aux forces de police de prêter leur concours aux opérations d'arrestation et d'internement des personnes figurant dans ce fichier et aux responsables administratifs d'apporter leur assistance à l'organisation des convois vers Drancy - tous actes ou agissements de l'administration française qui ne résultaient pas directement d'une contrainte de l'occupant - ont permis et facilité, indépendamment de l'action de M. PAPON, les opérations qui ont été le prélude à la déportation ;

Considérant que si l'article 3 de l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental constate expressément la nullité de tous les actes de l'autorité de fait se disant « gouvernement de l'État français » qui « établissent ou appliquent une discrimination quelconque fondée sur la qualité de juif », ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de créer un régime d'irresponsabilité de la puissance publique à raison des faits ou agissements commis par l'administration française dans l'application de ces actes, entre le 16 juin 1940 et le rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental ; que, tout au contraire, les dispositions précitées de l'ordonnance ont, en sanctionnant par la nullité l'illégalité manifeste des actes établissant ou appliquant cette discrimination, nécessairement admis que les agissements auxquels ces actes ont donné lieu pouvaient revêtir un caractère fautif ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la faute de service analysée ci-dessus engage, contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur, la responsabilité de l'État ; qu'il incombe par suite à ce dernier de prendre à sa charge, en application du deuxième alinéa de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, une partie des condamnations prononcées, appréciée en fonction de la mesure qu'a prise la faute de service dans la réalisation du dommage réparé par la cour d'assises de la Gironde ;

**Sur la répartition finale de la charge :**

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation, dans les circonstances de l'espèce, des parts respectives qui peuvent être attribuées aux fautes analysées ci-dessus en condamnant l'État à prendre à sa charge la moitié du montant total des condamnations civiles prononcées à l'encontre du requérant le 3 avril 1998 par la cour d'assises de la Gironde ;

**D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>** : L'État est condamné à prendre à sa charge la moitié du montant total des condamnations civiles prononcées à l'encontre de M. PAPON le 3 avril 1998 par la cour d'assises de la Gironde.

**Article 2** : Le surplus des conclusions de la requête de M. PAPON est rejeté.

**Article 3** : La présente décision sera notifiée à M. Maurice PAPON et au ministre de l'intérieur. »

# ANNEXE

## La responsabilité administrative

