



Fatma Didem Sevgili

La responsabilité de l'Etat et des collectivités territoriales. Les problèmes d'imputabilité et de répartition

SEVGILI Fatma Didem. *La responsabilité de l'Etat et des collectivités territoriales. Les problèmes d'imputabilité et de répartition*, sous la direction de Jean Untermaier. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2011.

Disponible sur : www.theses.fr/2011LYO30004



Document diffusé sous le contrat Creative Commons « Paternité – pas de modification » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer ni l'adapter.



Thèse pour le doctorat en droit
Discipline : Droit public

Didem SEVGILI

**LA RESPONSABILITE DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES
LES PROBLEMES D'IMPUTABILITE ET DE REPARTITION**

présentée et soutenue publiquement le 15 mars 2011 à 14h30,
à l'Université Jean Moulin Lyon 3

JURY :

Directeur de thèse :

Monsieur Jean UNTERMAIER, Professeur à l'Université Jean Moulin-Lyon 3

Rapporteurs :

Monsieur Jean-François DAVIGNON, Professeur émérite à l'Université de Grenoble

Madame Jessica MAKOWIAK, Maître de conférences à l'Université de Limoges

Suffragants :

Monsieur Jean-François SESTIER, Professeur à l'Université Jean Moulin- Lyon 3

Monsieur Jérôme TRAVARD, Maître de conférences à l'Université de Rennes 1

L'Université n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises par les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A la mémoire de mon père

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier mon directeur de thèse, le Professeur Jean UNTERMAIER, pour son aide précieuse, ses conseils, sa disponibilité et sa patience tout au long de ces années de recherche et de rédaction.

Je remercie également les professeurs qui ont accepté de faire partie du jury de soutenance.

Je tiens enfin à remercier ma famille et mes amis qui m'ont encouragé et soutenu.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

LISTE DES ABREVIATIONS

INTRODUCTION

1^{ère} PARTIE : LA RELATION ENTRE LA COMPETENCE ET LA RESPONSABILITE

TITRE 1 : LA RECHERCHE D'UN CRITERE DANS LES REGIMES LEGISLATIFS ET DANS LA JURISPRUDENCE

CHAPITRE 1- LES REGIMES LEGISLATIFS DE RESPONSABILITE PUBLIQUE

CHAPITRE 2- LA DETERMINATION DE LA PERSONNE PUBLIQUE RESPONSABLE PAR LA JURISPRUDENCE

TITRE 2 : LE MODE D'EXERCICE DES COMPETENCES : SOURCE DE DIFFICULTES POUR LA DETERMINATION DE LA PERSONNE PUBLIQUE RESPONSABLE

CHAPITRE 1- LA DETERMINATION DE LA PERSONNE PUBLIQUE RESPONSABLE COMPROMISE PAR L'ORGANISATION COMPLEXE DE L'ADMINISTRATION

CHAPITRE 2- LE TRANSFERT DU POUVOIR DE DECISION ET LA DETERMINATION DE LA PERSONNE PUBLIQUE RESPONSABLE

2^{ème} PARTIE : LE CHEVAUCHEMENT DES COMPETENCES : PROBLEME DE CORESPONSABILITE

TITRE 1 : LE PROBLEME D'IMPUTABILITE EN CAS D'INTERVENTION DE PLUSIEURS PERSONNES PUBLIQUES

CHAPITRE 1- LA CONCURRENCE ENTRE LES AUTORITES PUBLIQUES

CHAPITRE 2- LA COLLABORATION ENTRE LES PERSONNES PUBLIQUES

TITRE 2 : LA REPARTITION DE LA CHARGE INDEMNITAIRE

CHAPITRE 1- LES ACTIONS EN GARANTIE

CHAPITRE 2- LES CRITERES DE LA REPARTITION DE LA CHARGE INDEMNITAIRE

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE INDEX

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS

AJDA	:	Actualité juridique – droit administratif
AJCT	:	Actualité juridique – collectivités territoriales
Art.	:	Article
CC	:	Conseil constitutionnel
C Cass.	:	Cour de cassation
CE	:	Conseil d’Etat
Ass.	:	Assemblée
Sect.	:	Section
CEDH	:	Cour européenne des droits de l’Homme
CGCT	:	Code général des collectivités territoriales
chron.	:	Chronique
CJCE	:	Cour de la justice des communautés européennes
CJEG	:	Cahiers juridiques de l’électricité et du gaz
coll.	:	Collection
concl.	:	Conclusions des commissaires du Gouvernement
concl. c.	:	Conclusions contraires à la solution dégagée par l’arrêt
D.	:	Recueil Dalloz
IR	:	Informations rapides
Jur.	:	Jurisprudence
Somm.	:	Sommaires ou sommaires commentés
DA	:	Droit administratif
Dir.	:	Direction
DE	:	Droit de l’environnement
Dr. Soc.	:	Droit Social
Ed.	:	Edition, éditeur
EDCE	:	Etudes et documents du Conseil d’Etat
GAJA	:	Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
GP	:	Gazette du Palais
JCP	:	Jurisclasseur périodique – édition générale (semaine juridique)
JCP A.	:	Jurisclasseur périodique – administration et collectivités territoriales
J.O.	:	Journal officiel de la République française

LGDJ	:	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	:	Les petites affiches
Obs.	:	Observations
op. cit.	:	opus citatum
p.	:	page
précit.	:	Précité(e)
PUF	:	Presses universitaires de France
Quot. Jur.	:	Quotidien juridique
RDP	:	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RDSS	:	Revue de droit sanitaire et social
Rec.	:	Recueil
		Après une décision du Conseil d'Etat ou du Tribunal des conflits : Recueil Lebon
		Après une décision du Conseil constitutionnel : Recueil des décisions du Conseil constitutionnel
		Après un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes : Recueil des arrêts de la Cour de justice des communautés européennes
Rec. T.	:	Tables du recueil Lebon
req.	:	Requête
RA	:	Revue administrative
RFDA	:	Revue française de droit administratif
RGAT	:	Revue générale des assurances terrestres
RGDA	:	Revue générale de droit des assurances
RJE	:	Revue juridique de l'environnement
S.	:	Recueil Sirey
sv.	:	suivant(e)
t.	:	Tome
TC	:	Tribunal des conflits
vol	:	volume

Etre responsable, c'est connaître la honte en face d'une misère qui ne semblait pas dépendre de soi (...) C'est sentir, en posant sa pierre, que l'on contribue à bâtir le monde.

Antoine de SAINT-EXUPERY, Terre des hommes, in Œuvres complètes I, La Pléiade, p.197.

Aujourd'hui, la responsabilité de l'Etat ne se rattache aucunement à l'idée de faute. Sans doute, à cause des habitudes prises, à cause de l'influence persistante des idées civilistes, on parle encore de la faute de l'Etat, de la faute des services publics. Mais en réalité ce n'est point cette prétendue faute de l'Etat qui fonde sa responsabilité. Il ne s'agit plus d'une responsabilité se rattachant à une imputabilité, mais seulement de savoir quel est le patrimoine qui supportera définitivement le risque du dommage occasionné par le fonctionnement d'un service public.

Léon DUGUIT, Les transformations du droit public, A. Colin, 3^e Ed. 1925 et Rééd. à la Mémoire du droit 1999, p. 231.

INTRODUCTION

Il y a trente-cinq ans M. Amselek¹ puis M. Debouy² ont annoncé qu'écrire sur un sujet qui touche la responsabilité administrative n'était pas évident, ce sujet ayant suscité une abondante littérature juridique³. La question qui se pose dans cette recherche, à savoir : comment déterminer la personne publique responsable, n'a rien de nouveau non plus⁴. Mais le sujet est toujours d'actualité : avec le processus de décentralisation, les collectivités locales se sont vu confier de plus en plus de compétences, et corrélativement de responsabilités ; il s'est donc avéré important de savoir quand et pour quels actes celles-ci seraient responsables et dans quelles situations la responsabilité reviendrait à l'Etat.

¹ P. AMSELEK, La responsabilité sans faute des personnes publiques d'après la jurisprudence administrative, *in* Mélanges CH. Eisenmann, Paris, 1975, p.233.

² C. DEBOUY, Le droit français de la responsabilité administrative : métamorphose ou permanence ?, CJEG 1997, p.327.

³ Un grand nombre de thèses a été effectivement consacré à ce sujet : L. GUILLOT, De la responsabilité de l'Etat et des communes à raison des dommages causés par les attroupements, Paris, 1920 ; A. MATHIOT, Les accidents causés par les travaux publics, Sirey, 1934 ; F.P. BENOIT, La responsabilité de la puissance publique du fait de la police administrative, Sirey, 1946 ; G. CORNU, Etude comparée de la responsabilité délictuelle en droit privé et en droit public, Ed. Matot-Braine, 1951 ; P. ARDANT, La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction juridictionnelle, LGDJ, 1956 ; J. MOREAU, L'influence de la situation et du comportement de la victime sur la responsabilité administrative, LGDJ, 1957 ; R. CHAPUS, Responsabilité publique et responsabilité privée : Les influences réciproques des jurisprudences administratives et judiciaires, LGDJ, 1954, Réim. 2010 ; J. GUYENOT, La responsabilité des personnes morales publiques et privées, LGDJ, 1959 ; J.-A. MAZERES, Véhicules administratifs et responsabilité publique, LGDJ, 1962 ; J.M. BECET, La responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par l'Armée aux particuliers, LGDJ, 1969 ; P. DELVOLVE, Le principe d'égalité devant les charges publiques, LGDJ, 1969 ; C. BRECHON-MOULENES, Les régimes législatifs de responsabilité publique, LGDJ, 1974 ; J.-F. DAVIGNON, La responsabilité objective de la puissance publique, Grenoble SRT, 1976 ; L. RICHER, La faute du service public dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, Economica, 1980 ; M. DEGUERGUE, Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative, LGDJ, 1993 ; M. SOUSSE, La notion de réparation de dommages en droit administratif français, LGDJ, 1994 ; B. HAGEGE, Les causes exonératoires de la responsabilité administrative, Paris XIII, 1996 ; C. SCHAEGIS, Progrès scientifique et responsabilité administrative, CNRS Ed., 1998 ; D. PEYRONNE, L'incidence de la qualité de la victime sur la responsabilité administrative, Toulon, 2000 ; S. GOUHIER, Essai d'une théorie générale de la responsabilité en droit administratif, Le Mans, 2000 ; C. CORMIER, Le préjudice en droit administratif français. Etude sur la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques, LGDJ, 2002 ; C. BROUELLE, La responsabilité de l'Etat du fait des lois, LGDJ, 2003 ; N. GUYOMARCH, L'équité dans la responsabilité administrative extra-contractuelle, Toulouse, 2005 ; A. FRANK, Le droit français de la responsabilité administrative à l'épreuve des fonds d'indemnisation, Paris I, 2007 ; B. DELAUNAY, La faute de l'administration, LGDJ, 2007 ; J. TRAVARD, La victime et la puissance publique, Réflexion sur l'évolution de la responsabilité administrative extracontractuelle, Lyon 3, 2008.

⁴ A titre d'exemple : Y. COUDRAY, La détermination de la collectivité publique responsable par le juge administratif, thèse, Université de Rennes, 1979 ; P. AMSELEK, La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative, *in* Etudes de droit public, Ed. Cujas, 1964, p.289 ; J. MOREAU, Détermination du patrimoine public responsable, Jcl. A., Fasc. 836.

A l'origine, en principe, l'Etat n'était pas responsable : en France, sous l'Ancien Régime, le roi incarne l'Etat et le roi ne peut mal faire⁵. Tous les pouvoirs ont été dévolus au roi. Il était le vrai propriétaire des biens de ses vassaux dont ceux-ci ne possédaient que le domaine utile. De plus, le roi était le représentant de la divinité sur la terre et pour cause, pas plus que Dieu, le roi ne pouvait se tromper⁶. L'irresponsabilité de l'Etat était ainsi fondée sur « *les idées (...) qui associaient puissance publique et irresponsabilité* »⁷ jusqu'au début de la IIIe République. A l'époque, la maxime « le roi ne peut mal faire », gardait toute sa valeur pour peu qu'à l'impunité du monarque soit substituée celle de la Nation ou celle de l'Etat⁸. Cependant, au cours du XIXe siècle, avec l'apparition d'un système de responsabilité liée aux dommages causés par les travaux et les ouvrages publics, le principe d'irresponsabilité ne semble plus être intangible.

L'arrêt Blanco⁹ est considéré comme marquant la naissance de la responsabilité administrative. Cette responsabilité, qui n'est ni générale, ni absolue, suit des règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés. Par là-même, les principes établis par le Code civil sont écartés et le caractère spécial des règles applicables aux services publics est affirmé.

L'arrêt Blanco ne concernait toutefois que l'Etat et la responsabilité extra-contractuelle. Il aura fallu attendre une quarantaine d'années pour que la responsabilité administrative des collectivités locales, et tout particulièrement celle des communes, soit reconnue. Néanmoins, les communes et les départements étaient déjà responsables depuis longtemps des dommages causés à autrui selon les règles de droit civil et devant les tribunaux judiciaires. Cette tradition juridique faisait de la commune l'équivalent d'une personne privée ou d'un groupement de personnes privées¹⁰. Le Tribunal des conflits attribua finalement au juge administratif la compétence de reconnaître les litiges entre la commune et ses fonctionnaires par un arrêt du 27 décembre 1879¹¹, et le Conseil d'Etat suivit cette doctrine¹². En 1903, sur les célèbres

⁵ G. SOULIER, Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique, RDP, 1969, p.1039.

⁶ G. TEISSIER, La responsabilité de la puissance publique, coll. De la Faculté Jean-Monnet, Rééd. La mémoire du droit, 2009, p.7 et sv.

⁷ R. CHAPUS, Droit administratif général, t.1, Montchrestien, 15^e Ed., 2001, n° 1479.

⁸ J. MOREAU, La responsabilité administrative, 1^{er} Ed., coll. Que-sais-je ?, n°2292, p.7.

⁹ TC 8 février 1873, Blanco, Rec. 1er suppl., p.61, concl. DAVID ; D., 1873.3.20 ; S., 1873.3.153.

¹⁰ G. TEISSIER, La responsabilité de la puissance publique, *op.cit.*, n°85 et sv. spéc. n°88.

¹¹ TC, 27 décembre 1879, Guidet, S., 1881.3.36 : « *L'autorité judiciaire est incompétente pour statuer sur la demande en dommages-intérêts formée contre la commune par un employé communal (dans l'espèce un architecte voyer), à raison de ce qu'il a été révoqué par le maire. Et il en est ainsi lors que la nomination*

conclusions du Commissaire du gouvernement Romieu à propos de la responsabilité contractuelle d'un département, le Conseil d'Etat a unifié le contentieux des collectivités locales et celui de l'Etat. Ce fut à l'occasion de l'arrêt Terrier du 6 février 1903¹³, rendu sur un litige concernant un chasseur de vipères qui n'avait pas obtenu, faute de crédits, la prime offerte par le Conseil Général de Saône-et-Loire pour la destruction de ces animaux et qui avait demandé au Conseil d'Etat de censurer la violation par le département du contrat qu'il avait conclu avec les chasseurs de vipères. Le Conseil d'Etat a confirmé sa compétence en la matière, car « *du refus du préfet d'admettre la réclamation dont (sieur Terrier) l'a saisi il est né un litige dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître* ». En l'occurrence, le Commissaire du gouvernement expliquait : « *Qu'il s'agisse des intérêts nationaux ou des intérêts locaux, du moment où l'on est en présence des besoins collectifs auxquels les personnes publiques sont tenues de pourvoir, la gestion de ces intérêts ne saurait être considérée comme gouvernée nécessairement par les principes de droit civil qui régissent les intérêts privés ; elle a, au contraire, par elle-même, un caractère public, elle constitue une branche de l'administration publique en général et, à ce titre, doit appartenir au contentieux administratif* »¹⁴.

Cette évolution est parvenue à son terme grâce à l'arrêt Feutry¹⁵ du Tribunal des Conflits du 26 février 1908. Il s'agissait de dommages-intérêts réclamés au département de l'Oise par un cultivateur dont quelques meules avaient été brûlées par un malade mental évadé d'un asile départemental. La victime ayant saisi les tribunaux judiciaires, le préfet a élevé le conflit et le Tribunal a considéré que le litige relevait de la compétence du juge administratif. Il a été ainsi reconnu que toutes les actions fondées sur l'inexécution ou la mauvaise exécution d'un service public relevaient de la compétence administrative¹⁶. Deux ans plus tard est intervenu l'arrêt Théron du Conseil d'Etat dans lequel la ville de Montpellier avait concédé au sieur Théron le privilège exclusif de la capture et de la mise en fourrière des chiens errants et de

n'aurait eu lieu qu'après des pourparlers entre le maire et l'employé relativement aux conditions proposées de part et d'autre, et sur lesquelles l'accord s'est définitivement établi ».

¹² CE, 13 décembre 1889, Cadot, Rec., p.1148, concl. JAGERSCHMIDT ; D., 1891.3.41, concl. ; S., 1892.3.17, note HAURIOU ; GAJA, n°5 : « *La demande en indemnité formée contre la commune par un employé municipal, révoqué, après que le conseil municipal par délibération lui a refusé toute indemnité, est de la compétence du Conseil d'Etat* ».

¹³ CE, 6 février 1903, Terrier, Rec., p.94, concl. ROMIEU ; D., 1904.3.65, concl. ; S., 1903.3.25, concl., note HAURIOU ; GAJA, n°11.

¹⁴ J. ROMIEU, concl. sur CE, 6 février 1903, Terrier, Rec., p.94.

¹⁵ TC, 29 février 1908, Feutry, Rec., p.208, concl. TEISSIER ; D., 1908.3.49, concl. ; S., 1908.3.97, concl. ; RDP, 1908, p.206, note JEZE.

¹⁶ L. BLUM, concl. sur 31 juillet 1912, Société des granits porphyroïdes des Vosges, Rec., p.909 ; D., 1916.3.35 ; S., 1917.3.15.

l'enlèvement des bêtes mortes qui n'auraient pas été réclamées par leurs propriétaires, ainsi que de celles qui auraient été reconnues malsaines par le service de l'inspection sanitaire. La rémunération du concessionnaire était assurée par le paiement des taxes mises à la charge des propriétaires et par la valeur des dépouilles qui lui étaient abandonnées. Les stipulations de ce marché étant demeurées inexécutées en ce qui concerne l'enlèvement des animaux morts appartenant à des propriétaires connus, le sieur Théron a formé devant le conseil de préfecture de l'Hérault une demande en résiliation du marché, réclamant cent vingt mille francs à titre de dommages-intérêts. Le conseil de préfecture ayant rejeté ce recours, le sieur Théron a fait appel devant le Conseil d'Etat qui a considéré que « *la ville de Montpellier a(vait) agi en vue de l'hygiène et de la sécurité de la population et a(vait) eu dès lors pour but d'assurer un service public ; ainsi les difficultés pouvant résulter de l'inexécution ou de la mauvaise exécution de ce service (étaient) de la compétence du Conseil d'Etat* »¹⁷. De la sorte, la responsabilité administrative des collectivités territoriales a été reconnue par la jurisprudence. Ainsi, les collectivités locales sont, tout comme l'Etat depuis l'arrêt Blanco, concernées par la responsabilité administrative.

De ce fait, bien que dans le langage courant, les expressions de « responsabilité de l'administration » ou de « responsabilité de la puissance publique » soient utilisées, sur le plan de la technique juridique cela n'a pas de sens¹⁸ pour une raison évidente : le terme « administration » évoque des activités ou des organes, mais pas des personnes publiques précises, les seules pour lesquelles il serait légitime de parler de responsabilité¹⁹. Cela étant, ce qui est engagé, c'est la responsabilité d'une personne morale déterminée, l'Etat, une collectivité territoriale, une commune, un département ou une région, ou un établissement public ou encore un organisme privé chargé d'un service public. Cette recherche se focalisera essentiellement sur la répartition de la responsabilité entre l'Etat et les collectivités territoriales en France. Quelques exemples sur le droit administratif turc seraient toutefois apportés pour montrer comment un pays qui a pris l'exemple de la France en ce qui concerne les institutions administratives et où les juristes suivent de près le droit administratif français comme un référence résout certains problèmes liés à des questions de responsabilité administrative.

¹⁷ CE, 4 mars 1910, Théron, Rec., p.193, concl. PICHAT ; D., 1912.3.57 concl. ; S., 1911.3.17 concl., note HAURIOU ; RDP, 1910, p.249 note JEZE, GAJA, n°21.

¹⁸ G. BRAIBANT, B. STIRN, *Le droit administratif français*, Dalloz, 2002, p.347.

¹⁹ P. AMSELEK, *La responsabilité sans faute des personnes publiques d'après la jurisprudence administrative*, in *Mélanges CH. Eisenmann*, Paris, 1975, p.233.

Il convient d'expliquer comment se présente le problème de la détermination de la personne publique responsable. Il faut, pour ceci, tout d'abord comprendre pour quelles raisons et pour qui, pour la victime ou pour les personnes publiques concernées, cette recherche de la personne publique responsable s'avère importante. Il faut aussi définir les notions clés afin de délimiter le cadre de la recherche (§-I). Ensuite, sera expliqué suivant quels critères se faisait cette détermination et sera annoncé le plan de la recherche (§-II).

§ I- Le cadre général du problème

Le premier problème qu'aura à résoudre la victime du dommage sera de savoir à qui, de l'administration ou de son agent, elle devra demander réparation pour le préjudice subi. Ceci nous conduit à la distinction entre la faute de service et la faute personnelle de l'agent. Dès lors que le service ne se détache pas de la faute, la victime peut attaquer l'administration²⁰. La faute commise en lien avec le service permet à la victime d'un dommage causé par un agent public, même en dehors du service, d'en demander réparation à la personne publique, à condition qu'il existe un « minimum de lien ». En d'autres termes, l'administration sera responsable vis-à-vis de la victime, et elle pourra exercer une action récursoire contre l'agent pour lui imputer, au titre de son éventuelle faute personnelle, la somme qu'elle aura dû payer.

La victime doit déterminer la personne publique responsable de manière correcte pour que son recours ne soit pas rejeté. Suivant une règle générale qui interdit aux personnes publiques de payer ce qu'elles ne doivent pas et considérant que « *les personnes morales de droit public ne peuvent jamais être condamnées à payer des sommes dont elles ne sont pas redevables* »²¹, le juge administratif invite la victime qui fait un recours en indemnité à ne pas commettre d'erreur sur le choix du responsable auquel elle demande réparation.

Le juge administratif considère en effet que c'est une procédure d'ordre public, et toute demande mal dirigée, c'est-à-dire dirigée contre une collectivité autre que la collectivité responsable est nécessairement rejetée : « *Le juge de la responsabilité de la puissance*

²⁰ Principe posé par la jurisprudence Lemonnier du 26 juillet 1918 où la faute du maire d'une commune qui avait autorisé l'installation d'un stand de tir sans prendre aucune mesure de sécurité de sorte que Mme Lemonnier est blessé à la gorge. Léon BLUM, le commissaire du gouvernement, expliquait que dans ce genre d'hypothèse, « *la faute se détache peut-être du service, mais le service ne se détache pas de la faute* », D., 1918.3.9 ; RDP, 1919, p.41 ; S., 1918-1919.3.41.

²¹ CE Sect., 19 mars 1971, Mergui, AJDA, 1971, p.274, chron. LABETOUILLE et CABANES ; RDP, 1972, p.234, note WALINE.

publique a non seulement le droit mais encore le devoir de procéder à cet examen »²². De plus, en vertu de la règle générale de recevabilité des conclusions en appel, la victime n'est pas autorisée en appel à diriger des conclusions contre une personne non partie en première instance²³. Au regard des délais de jugement des juridictions administratives et du temps que prendrait une éventuelle démarche précontentieuse, une erreur de la part de victime sur le répondant peut même remettre en cause ou différer son indemnisation²⁴. C'est pour cette raison qu'il est conseillé à la victime d'entreprendre son action contre toutes les personnes publiques susceptibles d'être responsables du dommage qu'elle a subi. Ainsi son recours ne sera pas rejeté et la détermination de la personne publique responsable reviendra au juge.

En ce qui concerne les personnes publiques, ce problème de la détermination de la personne publique responsable est crucial en ce qui concerne deux points essentiels. En premier lieu, la reconnaissance de la responsabilité d'une personne publique constitue aussi l'affirmation de l'autonomie de sa personnalité juridique. De sorte qu'*« après l'assise territoriale, ce qui caractérise profondément la décentralisation, le statut des collectivités territoriales, c'est l'autonomie. Les collectivités territoriales ne sont pas des segments de la hiérarchie étatique : elles sont le siège d'une liberté d'action, elles sont depositaires d'une certaine autonomie »²⁵* et plus une collectivité est autonome plus elle est responsable et plus le juge administratif engage la responsabilité de celle-ci, plus il reconnaît son autonomie²⁶. Ainsi, dans l'analyse classique des personnes publiques, il y a un lien nécessaire entre reconnaissance de la personnalité juridique et autonomie. L'évolution survenue dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales montre que les collectivités ont acquis une certaine autonomie. Ces relations sont passées d'un rapport entre supérieur et subordonné à des relations qui sont fondées sur un rapport plus équilibré entre partenaires. Ceci est d'ailleurs confirmé avec un arrêt du Région du Limousin du Conseil d'Etat²⁷ avec lequel la Haute Juridiction reconnaît la responsabilité contractuelle de l'Etat à l'égard de collectivités territoriales, des régions. Dans sa note sur cet arrêt M. Pontier explique qu' *« il a fallu beaucoup de temps pour admettre que les collectivités territoriales étaient des personnes morales qui pouvaient traiter avec l'Etat*

²² C. HEUMANN, concl. sur CE Sect., 14 avril 1961, Dame Rastouil, AJDA, 1961.II p.301.

²³ CE, 25 avril 1958, Dame veuve Barbaza et Sté d'assurances La Mutuelle Générale Française, Rec., p.228 ; AJDA, 1858, p.222, Chron. FOURNIER et COMBARNOUS ; JCP, 1958.II.10810, note BLAEVOET ; CJEG, 1959, p.27, note CARRON ; RDP, 1958 p.799.

²⁴ J. LEMASURIER, note sous CE, 13 juillet 1962, Lastrajoli, D., 1962, jur., p.726.

²⁵ J.-B. AUBY, J.-F. AUBY, R. NOGUELLOU, Droit des collectivités locales, 5^e Ed., PUF, 2009, p.66.

²⁶ Y. COUDRAY, La détermination de la collectivité publique responsable par le juge administratif, thèse, Université de Rennes, 1979, p.8.

²⁷ CE 2^e et 7^e Sous-Sect., 21 décembre 2007, Région de Limousin, Rec., p.534 ; AJDA, 2008, p.481, note DREYFUS ; JCP A., 2008.2050, note PONTIER.

dans un cadre contractuel supposé égalitaire. Certes, l'on n'ira pas jusqu'à dire que les partenaires sont égaux, ce qui serait par trop contraire à la réalité. Accepter que ces relations puissent être des relations contractuelles est déjà beaucoup »²⁸. Le changement est considérable également dans l'appréhension des collectivités par le juge. Elles sont désormais considérées comme des personnes pouvant être reconnues comme des cocontractants, et se prévaloir d'un manquement de l'autre partie, l'Etat²⁹.

La commune, à l'instar du département, de la région, de l'Etat, des établissements publics nationaux et locaux, est une personne morale de droit public. Cette personnalité morale confère d'abord à la commune la qualité de sujet de droit, c'est-à-dire qu'elle dispose d'un nom qui permet de l'individualiser, et d'une existence et d'une volonté juridiques propres qui lui permettent d'édicter des décisions juridiques, de conclure des contrats, d'acquérir et de disposer des biens, de recruter des agents, de voir sa responsabilité engagée pour les dommages qu'elle cause ; en un mot elle dispose des moyens juridiques nécessaires à son action administrative³⁰.

Par ailleurs, cette question a des conséquences sur les finances des personnes publiques. La commune est la collectivité territoriale de base, celle qui agit « *le plus souvent, le plus directement dans les domaines intéressant la vie quotidienne des citoyens* »³¹. En se trouvant ainsi au premier poste des responsabilités, les communes doivent désormais elles-mêmes assumer le risque et le moment venu la réparation des illégalités qu'elles auraient éventuellement commises. Avant la décentralisation l'importante surface financière de l'Etat centralisé l'autorisait à imputer directement le coût de la réalisation de ses risques sur son budget. L'Etat est effectivement considéré comme son propre assureur : En principe l'Etat n'a pas besoin d'assurance puisqu'avec son budget il peut lui-même assumer les risques. D'ailleurs en tenant compte de son immense patrimoine il ne serait pas plus avantageux de faire assurer notamment ses immeubles. Toutefois ceci ne l'empêche pas de signer un contrat d'assurance pour un immeuble ou un service s'il le pense nécessaire. Dans un Etat centralisé les collectivités locales peuvent bénéficier de la garantie qu'offre l'Etat. En revanche, avec la décentralisation, cette charge financière est destinée à peser directement sur le budget des collectivités titulaires des compétences décentralisées, et en conséquence, des responsabilités

²⁸ J.-M. PONTIER, note CE 2^e et 7^e Sous-Sect., 21 décembre 2007, Région de Limousin, JCP A., 2008, n°2050.

²⁹ *Idem*.

³⁰ J.-F. LACHAUME, La commune, LGDJ, coll. Politiques locales, 1997, p.2.

³¹ J. BOURDON, J.-M. PONTIER, J.-C. RICCI ; Droit des collectivités territoriales, 2^e Ed., PUF, 1998, coll. Thémis, p.415.

en découlant³². L'évolution historique de la décentralisation a en effet conféré aux communes une personnalité juridique et des compétences distinctes de celles de l'Etat, leur permettant de s'échapper à la tutelle de ce dernier mais aussi leur privant de la garantie qu'il offrait jusqu'alors aux risques communaux³³. A tel point qu'afin d'éviter que le montant des indemnités allouées ne mette pas en péril l'équilibre financier et la continuité du service public de l'urbanisme, le Ministre de l'Intérieur a recommandé aux communes, par voie de circulaire, de souscrire une assurance de responsabilité³⁴. C'est pourquoi Mme Sontag estime que *« depuis l'adoption des lois de décentralisation, la gestion communale est sortie de l'ère de l'administration pour entrer dans celle du management : le risque y prend naturellement une place importante. Concomitamment, l'assurance de leurs biens et de leur responsabilité, en procurant une grande stabilité financière aux communes, devient un instrument essentiel de la gestion communale »*³⁵.

Concernant ce sujet, le professeur Bouyssou s'était montré inquiet en indiquant que *« certains maires pourrait être tentés, nantis d'une solide assurance de responsabilité civile communale, de se comporter avec légèreté au profit de leurs amis ou au détriment de leurs ennemis »*³⁶. Mais il apparaît clairement qu'au moment de négocier le montant des primes de ces contrats, la fréquence de mise en cause de la commune pour l'exercice de ses compétences pourra être le facteur d'une augmentation importante de ce montant. La Cour de cassation s'est prononcée dans un arrêt Commune de Ballainvillier c/ Mutuelles Mans³⁷ sur le litige opposant la collectivité à son assureur de responsabilité, en raison d'une divergence d'interprétation des stipulations du contrat. La Cour de cassation a décidé que *« l'article 5 du contrat d'assurance relatif à la garantie de la collectivité publique dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées en matière d'autorisation d'utilisation du sol, en application des dispositions du Code de l'urbanisme, ne s'appliquait pas aux abus ou détournements de ces prérogatives... »*. On peut donc affirmer sans aucun doute que la pratique de souscription d'assurances n'a pas pour résultat le relâchement des maires des communes.

³² K. SONTAG, Le contrat d'assurance des communes, le Moniteur, 2005, p.19.

³³ *Ibidem*, p.16.

³⁴ M. TADDEI, La responsabilité des communes en matière d'urbanisme, thèse, Nice-Sophia Antipolis, 1999, p.342.

³⁵ K. SONTAG, Le contrat d'assurance des communes, *op. cit.*, p.27.

³⁶ F. BOUYSSOU, L'assurance de la responsabilité communale en matière d'urbanisme, LPA, 28 janvier 1985, n°12, p.4.

³⁷ Cass. 1^{ère} civ., 18 novembre 1997, construction-urbanisme, février 1998, p.24.

Le processus de l'engagement de la responsabilité se compose de deux phases : l'obligation à la dette et la contribution à la dette³⁸. La première est relative à l'imputabilité d'un préjudice à une personne publique, alors que la deuxième concerne la répartition de la charge indemnitaire entre plusieurs personnes responsables du même dommage. Ainsi, l'obligation à la dette concerne la relation entre la victime et une personne publique obligée par la loi ou par la jurisprudence à indemniser le dommage causé. Une fois que la victime est indemnisée, dans la phase de la contribution à la dette, la personne publique exposée à être condamnée à réparer le dommage est fondée à demander le report de tout ou partie de la charge indemnitaire sur une autre personne au titre de la contribution à la dette.

La notion d'imputabilité est parfois confondue avec la notion de causalité, c'est-à-dire le lien entre le dommage et le fait dommageable. Les différences entre ces termes seront traitées au fil de cette recherche, mais ici il faut souligner le fait que l'imputabilité sera utilisée pour signifier la désignation de celui qui a l'obligation de supporter les conséquences financière d'un fait dommageable envers la victime.

L'imputabilité d'un dommage est généralement définie comme le caractère de ce qui peut être mis au compte d'une personne comme une faute, du fait que cette personne jouit d'une volonté libre et consciente (condition d'imputabilité de la faute) ou, plus généralement, comme un fait à sa charge, c'est-à-dire découlant bien de son action et non d'une cause étrangère³⁹. Cette définition sommaire de l'imputabilité permet de constater qu'il s'agit d'un concept proche de celui de responsabilité qui, lui, peut être défini en droit comme l'obligation de réparer le dommage que l'on a causé. Toutefois, ce sont bien deux notions différentes : l'imputabilité est en fait une condition d'engagement de la responsabilité. Il faut préciser ici que la notion d'imputabilité est liée à celle de réparation. En effet, comme l'explique Mme Crouzatier-Durand, on ne peut la relier au concept de responsabilité⁴⁰ : dans la ligne traditionnelle de la responsabilité, on pouvait imaginer que l'imputabilité était le corollaire de la responsabilité : un dommage est imputable à son responsable. Mais avec l'évolution de la responsabilité administrative dans l'intention de favoriser la victime, l'imputabilité s'est éloignée de la responsabilité. Il va être démontré dans cette recherche que la réparation du préjudice par une personne publique n'est pas toujours synonyme de la reconnaissance de la

³⁸ J. MOREAU, Détermination du patrimoine public responsable, Jcl. A., Fasc. 836, n° 12.

³⁹ G. CORNU (dir.), Vocabulaire juridique, PUF, 8^e Ed., 2007.

⁴⁰ F. CROUZATIER-DURAND, Du patrimoine responsable au regard de l'évolution de la responsabilité administrative : imputabilité et imputation du dommage, RRJ, 2004-3, p.1911.

responsabilité de celle-ci, bien que ce soit souvent le cas. Dans l'affaire Caberia, le Conseil d'Etat a d'ailleurs précisé que le paiement d'une somme correspondant exactement aux demandes du requérant était la manifestation implicite mais nécessaire de la reconnaissance de la responsabilité de la personne publique en question⁴¹. A l'inverse, dans l'exemple des fonds d'indemnisation, la réparation d'un dommage est assurée par un fonds d'indemnisation donné alors que la responsabilité du dommage revient à une autre personne publique ou privée. Dans la même perspective, le législateur ou le juge administratif désigne comme responsable une personne publique tout en préservant la possibilité pour elle de se retourner contre le véritable responsable du dommage ou contre les coresponsables du dommage dont elle a dû seule assurer la réparation. L'imputabilité est ainsi liée à la notion de réparation ; elle l'est également à la notion de responsabilité, mais pas de façon évidente.

Le mot répartition signifie « *action de répartir ou résultat de cette action ; opération consistant à diviser un ensemble en plusieurs parties et à distribuer celles-ci entre plusieurs intéressés de manière à en diviser la charge ou le profit* »⁴². Dans cette recherche, la répartition correspond, au fait de partager les coûts financiers du dommage causé à la victime entre différentes personnes dans le cadre de la contribution à la dette.

Dans le cas des émeutes par exemple, l'obligation à la dette a d'abord reposé sur la commune sur le territoire de laquelle avait eu lieu l'attroupement ou le rassemblement dommageable, alors que la contribution à la dette de l'Etat et de la commune était fondée sur leurs fautes respectives dans le maintien de l'ordre. Les dispositions de la loi du 7 janvier 1983 qui figurent dans l'article L. 2216-3 du Code général des collectivités territoriales ont substitué la responsabilité de l'Etat à celle des communes tout en préservant la possibilité pour l'Etat d'exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée. On peut donc dire avec M. Moreau que « *lorsque le recours est tenté par la victime ou par ses ayants droit (...) le juge procède à un règlement qui peut n'être que relatif et provisoire* »⁴³.

Dans la phase de l'obligation à la dette, il s'agit donc d'abord de régler le problème entre la victime et la personne publique qui peut changer avec l'évolution de la jurisprudence ou même selon le choix de la victime, comme c'est le cas par exemple pour les dommages causés

⁴¹ CE, 29 décembre 2004, Caberia, Rec., T., p.876 ; AJDA, 2005, p.443, concl. SENERS.

⁴² G. CORNU (dir.), Vocabulaire juridique, *op. cit.*.

⁴³ J. MOREAU, Responsabilité des agents et responsabilité de l'administration, Jcl. A., Fasc. 806, n°109.

par des travaux publics. En effet, la jurisprudence admet que la victime est « *en droit de réclamer la réparation de ces dommages, soit à l'entrepreneur, soit à la collectivité maître de l'ouvrage, soit à l'un et à l'autre solidairement* »⁴⁴. L'entrepreneur et le maître d'ouvrage sont donc dans un premier temps responsables de la totalité du dommage vis-à-vis de la victime. Ensuite, dans la phase de contribution à la dette, il faudra partager la charge financière entre les personnes publiques responsables de la réalisation du dommage. La victime est ainsi favorisée en ce qui concerne la tâche de déterminer quelle est la personne publique responsable, mais la répartition de la charge financière entre les coauteurs du dommage est déterminée par la suite.

§ II- La pluralité des critères à l'usage du juge pour la détermination de la personne publique responsable

Il y a trois critères dont le juge administratif fait l'usage pour déterminer la personne publique responsable : le critère matériel ou organique, le critère fonctionnel et le critère décisionnel. Le premier tient compte du lien de subordination entre la collectivité et l'agent qui se trouve à l'origine du dommage. Le deuxième critère, défendu par le professeur Amselek⁴⁵, est fondé sur la compétence et le dernier critère est fondé sur l'auteur de l'acte et proposé par M. Coudray⁴⁶.

Selon le critère matériel, une personne administrative sera choisie comme responsable en raison des conséquences dommageables entraînées par un agent ou une chose dépendant d'elle ; ce sera le lien de préposition ou d'appartenance qui importera principalement. Mais dans certains cas, cette distinction peut se compliquer : il existe des cas où un agent peut agir au nom et pour le compte de plusieurs personnes publiques, par exemple un maire qui agit essentiellement au nom de la commune mais aussi parfois au nom de l'Etat.

Le critère fonctionnel repose sur l'attribution de compétences à une collectivité publique : il prend en considération une certaine relation de l'activité dommageable avec les fonctions de la personne publique responsable et non pas une certaine relation de l'agent-auteur du dommage avec la personne publique responsable ce qui était le cas dans le cadre du critère

⁴⁴ CE, 4 mars 1955, Ville Orléans, n° 97438, Rec., p.140.

⁴⁵ P. AMSELEK, La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative, *in* Etudes de droit public, Ed. Cujas, 1964, p.289.

⁴⁶ Y. COUDRAY, La détermination de la collectivité publique responsable par le juge administratif, thèse, Université de Rennes, 1979.

matériel⁴⁷. Ses défenseurs soulignent l'intérêt de ce critère en montrant qu'il est particulièrement commode pour résoudre le problème du dédoublement fonctionnel dans le cas duquel sera responsable « *la personne publique à l'exercice des compétences de laquelle se rattache ce dommage* »⁴⁸.

A côté du problème de dédoublement fonctionnel « permanent » qui concerne par exemple le maire d'une commune, on mentionnera le cas de dédoublement fonctionnel occasionnel. Le juge n'utilise pas l'expression de dédoublement fonctionnel dans ce cas. Mais il précise que les agents qui ont prêté leur concours à l'action d'une personne publique doivent être considérés de manière occasionnelle comme les agents-mêmes de la personne publique pour le compte et au nom de laquelle l'activité en cause a été exercée, ce qui s'est traduit par le critère fonctionnel, puisque d'après ce critère la personne publique responsable serait celle dans la compétence de laquelle le service qui est à l'origine du dommage se trouve juridiquement placé.

Les solutions jurisprudentielles montrent en effet que le juge tient pour responsable la personne dans l'intérêt de laquelle les agents ont agi. Ce principe a trouvé maintes applications dans des affaires relatives aux dommages causés lors de fêtes municipales. Lorsqu'une commune demande le concours de l'armée à l'occasion de telles fêtes, les dommages éventuellement causés par les militaires engagent seulement la responsabilité de la commune. De la même manière, les fautes que peuvent commettre les agents de l'Etat lors de la lutte contre les incendies ou contre les inondations en prêtant leurs concours à une commune ne peuvent engager que la responsabilité de cette collectivité et non celle de l'Etat. Cette solution est affirmée alors même que les opérations d'alerte et de secours ont été conduites sous la direction du préfet dans le cadre d'un plan général d'organisation des secours. Puisque la lutte contre les incendies relève de la police municipale, seule la commune, lieu du sinistre, est tenue pour responsable du dommage même si les pompiers ayant apporté leur concours sont des agents de l'Etat, ou même s'ils viennent d'une autre commune, et la victime ne peut donc pas engager la responsabilité de ces autres personnes publiques. Elle ne peut pas non plus agir contre un établissement public départemental de lutte contre l'incendie, ni contre un département. Sous l'effet de la décentralisation et du rôle renforcé du département en matière de services incendie, le législateur est venu nuancer ce

⁴⁷ P. AMSELEK, *art. précit.*, in *Etudes de droit public*, Cujas, 1964, p.389.

⁴⁸ *Idem.*

principe à l'article 91 de la loi du 7 janvier 1983, codifié à l'article L.2216-2 du Code général des collectivités territoriales. Après avoir rappelé le principe de la responsabilité communale, il prévoit, « *au cas où le dommage résulte, en tout ou en partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune* », que sa responsabilité « *est atténuée à due concurrence* ». La Cour administrative d'appel de Bordeaux a fait application de ces dispositions, en vigueur à la date de l'incendie, et estimé que la responsabilité de la commune « *est susceptible d'être engagée par la victime pour toute faute* » du service de lutte contre l'incendie, qu'il relève ou non d'elle⁴⁹. Elle a conclu à l'engagement de la responsabilité de la commune et considéré néanmoins que celle-ci peut demander à être garantie des condamnations mises à sa charge du fait d'agissements fautifs des agents du SDIS. Pour la même raison, elle a estimé que les sociétés privées peuvent mettre en cause directement la responsabilité du SDIS.

Le rôle du critère fonctionnel apparaît ainsi dans l'indemnisation des personnes qui sont victimes d'un dommage alors qu'elles participent, de manière occasionnelle, à l'exécution d'un service public. Dans ces cas, la personne publique responsable est le « bénéficiaire » de l'activité qui est à l'origine du dommage. Cependant, ce critère se heurte à une difficulté : il renvoie en effet à un partage des compétences entre les collectivités publiques. Or répartir les compétences entre les personnes publiques, notamment entre l'Etat et les collectivités locales, n'est pas toujours évident.

D'après Yves Coudray, ce critère conduirait le Conseil d'Etat à ignorer le fonctionnement de l'activité administrative ; c'est pourquoi il propose un autre critère : le critère décisionnel selon lequel « *est responsable la collectivité qui détient un pouvoir de décision sur l'activité ou la chose dommageable ; le Conseil d'Etat identifie la personne publique responsable en répondant à la question : qui a décidé ou qui décide en la matière ?* »⁵⁰. M. Coudray explique que le pouvoir de décision ne se réduit pas à la compétence. Le critère décisionnel, contrairement au critère fonctionnel, tient compte non seulement des textes législatifs et réglementaires, mais aussi de la vie administrative quotidienne. En effet, le Conseil d'Etat prend en compte le rôle essentiel que jouent certains services de l'Etat dans la gestion des affaires locales ; par exemple, la commune d'Onnaing envisage d'entreprendre une construction scolaire ; les services du ministère de l'Education Nationale désignent à la

⁴⁹ CAA Bordeaux, 18 juin 2002, Sarl Protex et Sté droit étranger Général accident, Collectivité-Intercommunalité, 2002, comm.271 note MOREAU, AJDA, 2002, p.967, note DEFFIGIER.

⁵⁰ Y. COUDRAY, *thèse précit.*, p.65.

commune le nom des architectes, donnent des instructions à ces derniers pour les inviter à modifier et compléter les plans établis. Toutes ces études, réalisées à la demande de l'Etat mais aux frais de la commune, « *constituaient un travail sérieux et complet qui pouvait recevoir exécution* » ; or, quelque temps plus tard, ces mêmes services ministériels font connaître à la commune qu'ils ne subventionneront pas la construction prévue, la contraignant ainsi à y renoncer. La Haute Juridiction condamne l'Etat à garantir la commune qui a dû dédommager les architectes considérant que « *ces incitations et ces revirements ont, dans les circonstances où ils se sont produits et succédés, constitué une faute de service justifiant que l'Etat soit condamné à garantir la commune de la condamnation prononcée contre celle-ci à payer aux architectes leurs honoraires, dans la mesure où l'intervention des agents de l'Etat a entraîné pour la commune une majoration de la charge de ces honoraires* »⁵¹.

Le critère décisionnel explique une telle jurisprudence : « *L'Etat est responsable parce qu'il détient un pouvoir de décision sur l'activité dommageable ; certes, la commune a en apparence pris la décision mais celle-ci a été conditionnée par l'intervention de l'Etat, qui est le véritable décideur. La souplesse de ce critère permet ainsi au juge de tenir compte des réalités de la vie administrative ; la notion de pouvoir de décision apparaît beaucoup plus large que celle de compétence et plus conforme au réalisme et au souci d'équité manifestée par le Conseil d'Etat* »⁵².

Cependant, cette analyse ne peut pas non plus prétendre à l'universalité et ne peut notamment pas expliquer pourquoi le juge administratif impute à la commune la responsabilité d'un dommage survenu lors de la mise en œuvre d'un plan ORSEC, alors que ce dernier est de bout en bout sous le contrôle du préfet. Les plans ORSEC se caractérisent par la prééminence du rôle reconnu au préfet, représentant de l'Etat. En effet, il est le seul compétent pour les déclencher et les mettre en œuvre à l'exception du plan ORSEC national. Et c'est sous son autorité que s'organisent les secours. Mais la responsabilité reste à la charge de la commune sur le territoire de laquelle les opérations ont eu lieu, vu le caractère municipal de l'activité de police.

En effet, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'affirmer qu' « *à les supposer établies les fautes qu'aurait pu commettre le service de lutte contre les inondations ne peuvent, en application*

⁵¹ CE Sect., 5 avril 1974, *Ministre de l'Education nationale c. commune d'Onnaing*, Rec., p.217, cité par Y. COUDRAY, *thèse précit.*, p.65.

⁵² Y. COUDRAY, *thèse précit.*, p.79.

de l'article L.131-2-6° du Code des communes (art. 2212-2 du CGCT), engager que la responsabilité des communes, et non la responsabilité de l'Etat, alors même que les opérations d'alerte et de secours ont été menées sous la direction du préfet (...) »⁵³. Donc, dans l'espèce, c'est le critère fonctionnel qui semble prévaloir.

En résumé, aucun de ces trois critères ne pourrait être considéré comme inopportun, mais, pareillement, aucun n'est pleinement satisfaisant dans la mesure où le juge administratif tient compte de données multiples, variables selon les circonstances propres à chaque cas⁵⁴. En l'absence d'un critère « suprême », il est parfois délicat de déterminer quelle est la personne publique responsable. C'est pourquoi il est conseillé aux victimes de diriger leur action en réparation contre plusieurs personnes si elles sont plus d'une à être intervenues dans la survenance du dommage.

Déterminer la collectivité publique responsable consiste à identifier le répondant qui va devoir indemniser la victime et non l'auteur direct du préjudice : il s'agit de rechercher les personnes publiques que le juge oblige à réparer un dommage⁵⁵ ; la détermination de la collectivité publique responsable consiste donc à savoir pourquoi et comment « *la responsabilité, l'obligation de réparer ... est attribuée ou attribuable à la personne publique* »⁵⁶.

Cette recherche a pour ambition de démontrer que le problème qui nous occupe est, contrairement aux apparences, très complexe, et cette complexité peut être, non pas éliminée mais réduite par l'admission d'une règle de contentieux. En effet, le législateur et le juge administratif se sont montrés très sensibles aux difficultés que la victime rencontre pour déterminer la personne publique responsable ; la conception de la victime a sensiblement évolué au fil du temps⁵⁷ et ceci a affecté la responsabilité des personnes publiques par une acceptation de plus en plus considérable de la notion de solidarité⁵⁸. Cette évolution affecte l'ensemble du mécanisme de responsabilité administrative dans la mesure où elle suppose que la réparation soit exigible sans que la personne publique responsable ne soit nécessairement

⁵³ CE, 25 mai 1990, Abadie et autres, AJDA, 1990, p.824.

⁵⁴ J. MOREAU, Détermination du patrimoine public responsable, Jcl. A., Fasc. 836, p.2, n°8.

⁵⁵ Y. COUDRAY, *thèse précit.*, p.18.

⁵⁶ P. AMSELEK, La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative *in* Etudes de droit public, Ed. Cujas, Paris, 1964, p.296.

⁵⁷ Voir J. TRAVARD, La victime et la puissance publique, Réflexions sur l'évolution de la responsabilité administrative extracontractuelle, thèse, Lyon 3, 2008.

⁵⁸ C. DEBOUY, Le droit français de la responsabilité administrative : métamorphose ou permanence ?, CJEG, 1997, p.327.

déterminée⁵⁹. Pour faciliter la tâche de la victime, le législateur et le juge administratif nous indiquent parfois une personne publique débitrice en retardant la question de savoir qui va enfin supporter les charges financières du dommage causé à la victime. Bien que cette considération soit respectable, les interventions de ces deux acteurs ont contribué à compliquer encore le problème. C'est pourquoi il est envisageable de trouver un moyen d'ordre public pour déterminer la personne publique responsable. En fait, en droit turc, dans les actions en contentieux comme dans les actions d'excès de pouvoir, si le juge administratif constate que le recours est mal dirigé, il l'adresse d'office à la véritable personne concernée. L'alinéa c de l'article 15 du Code de contentieux administratif turc prévoit le renvoi à la personne publique véritablement concernée de la requête sans défendeur précis ou avec un défendeur qui n'est pas réellement concerné⁶⁰. En toute logique, si l'on prétend que la procédure administrative est gratuite, on ne peut pas forcer les requérants à s'adresser à des avocats, et on ne peut pas attendre d'un individu qu'il connaisse les règles de la procédure. C'est pour cette raison qu'il faut faciliter la démarche des demandeurs. Une personne qui se sent déjà victime d'un acte administratif doit ne pas se sentir victime aussi de la procédure. Malheureusement, en France, le Conseil d'Etat n'est nullement tenu d'indiquer quelle est la collectivité qu'il convient de poursuivre ; il ne lui appartient pas de redresser les erreurs commises par les requérants⁶¹. Mais on se demande avec M. Moderne s'il « *ne conviendrait-il pas aussi que le juge indique clairement aux parties les possibilités dont elles disposent à cet égard, ou mieux encore, qu'il appelle d'office en cause la collectivité qui apparaît comme l'auteur réel du dommage ?* »⁶². C'est d'ailleurs ce que l'on retrouve en Turquie.

De plus, il ne serait pas inconcevable théoriquement de reconnaître au juge administratif, en vertu de ses pouvoirs d'instruction, la possibilité de mettre en cause lui-même la collectivité responsable en cas d'erreur de la victime⁶³.

Notre recherche va montrer qu'il y a deux axes de détermination de la personne publique responsable d'un dommage : on est soit dans le cas de l'existence d'une personne responsable et sa détermination, soit dans celui de l'existence de plusieurs personnes responsables. Dans le

⁵⁹ F. CROUZATIER-DURAND, *art. précit.*, RRJ, 2004-3, p.1911

⁶⁰ A. S. GOZUBUYUK, T. TAN, *Traité du contentieux administratif (Idari yargilama hukuku)*, 2^{ème} Ed., 2006, p.904.

⁶¹ F. MODERNE, *La détermination du patrimoine responsable dans le contentieux des dommages de travaux publics*, CJEG, 1967, n°196, chron., p.43.

⁶² F. MODERNE, *La détermination du patrimoine responsable dans le contentieux des dommages de travaux publics (III)*, CJEG, 1967, n°198, p.1.

⁶³ J.-M. GALABERT et M. GENTOT, *Chronique de jurisprudence administrative AJDA*, 1962, II, p.533.

premier cas, le problème est de savoir de quelle personne publique il s'agit. Cette personne publique peut être identifiée par le législateur ou par le juge, mais dans bien des cas, la détermination de la personne publique responsable s'avère très difficile. De plus, on montrera que le critère retenu dans les lois ou par la jurisprudence pour déterminer la personne publique peut différer. Dans le second cas, le dommage est imputable à plusieurs personnes, ce qui génère la question de la coresponsabilité et la répartition de la charge indemnitaire entre celles-ci.

A la lumière de ce qui a été dit sur les critères de détermination de la personne publique responsable, il est tout à fait légitime de penser que la responsabilité est le corollaire de la compétence. En effet, en principe, la responsabilité découle de la compétence. L'Etat et les collectivités territoriales sont responsables du dommage survenu dans l'exercice d'une activité dans leurs champs de compétences. Toutefois, il convient de le vérifier (1^{ère} Partie : La relation entre la compétence et la responsabilité). Dans certaines hypothèses les personnes publiques sont compétentes dans le même domaine, ou elles collaborent pour la réalisation d'un service public. L'intervention (ou non intervention) de plusieurs personnes publiques peut poser des difficultés d'imputabilité et de répartition de la charge financière. Dans ces cas il est en effet difficile de déterminer la personne publique responsable. La responsabilité est d'ailleurs parfois attribuable à plusieurs personnes publiques. Ainsi, le problème de la détermination de la personne publique responsable se complique du fait du chevauchement des compétences qui génère des cas de coresponsabilité (2^{ème} Partie : Le chevauchement des compétences : problème de coresponsabilité).

1^{ère} Partie : La relation entre la compétence et la responsabilité

En toute logique, il faut qu'il y ait une relation entre la compétence et la responsabilité. L'administration peut être tenue pour responsable de ses faits ou de ses agents, et comme elle ne peut pas agir que dans son domaine de compétence, sa responsabilité doit être strictement liée avec ses compétences. D'ailleurs, tous les critères proposés par la doctrine et utilisés par la jurisprudence ont un lien avec la compétence. De ce fait, la recherche d'un critère dans les régimes législatifs de la responsabilité administrative et dans la jurisprudence est cruciale pour pouvoir évaluer ce rapport (Titre 1 : La recherche d'un critère dans les régimes législatifs et dans la jurisprudence).

Toutes les personnes publiques font partie d'un mécanisme, l'appareil étatique, qui doit fonctionner comme un montre avec tous ses composants qui se sont interférés. Néanmoins, la limite entre les compétences des collectivités et celles de l'Etat n'est pas toujours déterminée d'une manière impeccable ce qui complique la détermination de la personne publique responsable. Il va, en effet, être démontré que les difficultés de la détermination de la personne publique responsable sont en fait liées au mode d'exercice des compétences de l'Etat et des collectivités locales (Titre 2 : Le mode d'exercice des compétences : source de difficultés pour la détermination de la personne publique responsable).

Titre 1 : La recherche d'un critère dans les régimes législatifs et dans la jurisprudence

Il convient tout d'abord de rechercher quel critère est utilisé par la loi et par la jurisprudence. Cette recherche montrera que ni l'un ni l'autre ne suivent un critère unique pour déterminer la personne publique responsable d'un dommage. Les trois critères, le critère matériel, le critère fonctionnel et le critère décisionnel, sont tous trois utilisés aussi bien par le législateur que par le juge. La responsabilité de l'administration est essentiellement évoluée par la jurisprudence. Toutefois, la recherche d'un critère pour la détermination de la personne publique responsable ne peut exclure les régimes législatifs de responsabilité, qui sont peu soucieux de s'exprimer sur le critère choisi : la plupart du temps, le choix de la personne publique responsable n'est pas justifié par le législateur, et dans certains cas, un fonds de garantie est constitué pour indemniser les victimes sans que cette décision ne soit fondée sur l'idée de responsabilité (Chapitre 1). La jurisprudence à ce sujet, dans toute sa complexité, n'utilise pas non plus un critère unique. Elle fait référence tantôt à l'un tantôt à l'autre. D'ailleurs, elle ne se justifie pas toujours non plus, ce qui est la source de la complexité en la matière (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : Les régimes législatifs de responsabilité publique

Le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour mettre en place des régimes spécifiques de responsabilité. « *Elaborées dans les circonstances les plus diverses, les lois organisant la responsabilité publique ont des contenus variés* »⁶⁴. C'est pourquoi il est difficile de systématiser les régimes législatifs de responsabilité.

D'après MM. De Laubadère, Venezia et Gaudemet, ce qui explique cette difficulté de systématisation, c'est que « *les interventions du législateur se sont faites sans démarche d'ensemble, au coup par coup, pour répondre à des préoccupations sectorielles et souvent conjoncturelles* »⁶⁵. Cependant, ces auteurs remarquent en premier lieu que « *les textes législatifs qui ont organisé la responsabilité de l'administration dans un domaine déterminé en confient généralement le contentieux au juge judiciaire* »⁶⁶. C'est pour cela qu'aujourd'hui, l'administration répond au moins aussi souvent de sa responsabilité devant le juge judiciaire que devant le juge administratif. De plus, « *ces régimes législatifs spéciaux de responsabilité sont généralement plus favorables aux victimes que le système de droit commun, soit qu'il s'agisse d'une responsabilité élargie de l'administration, soit que la responsabilité de celle-ci soit substituée à celle de son agent* »⁶⁷. En effet, le souci d'améliorer la situation des victimes tient une place non négligeable parmi les multiples motifs qui ont inspiré les nombreuses interventions du législateur en matière de responsabilité publique⁶⁸.

MM. De Laubadère, Venezia et Gaudemet distinguent ainsi deux types de régimes législatifs de responsabilité : « *la responsabilité élargie de l'administration* » et « *la responsabilité de l'administration substituée à celle de son agent* ». Ils concluent que « *d'une façon plus générale, la réparation prime sur la responsabilité* »⁶⁹. Ce qui veut dire que ce qui est important, c'est d'indemniser la victime, et pas de trouver qui est effectivement responsable du dommage subi par celle-ci.

⁶⁴ C. BRECHON-MOULENE, Les régimes législatifs de responsabilité publique, LGDJ, 1974, p.85.

⁶⁵ A. DE LAUBADERE, Y. GAUDEMET, Traité de droit administratif, t.1, 16^e Ed., LGDJ, 2001, p.850.

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ M. PAILLET, La responsabilité administrative, Dalloz, 1996, p.172.

⁶⁹ A. DE LAUBADERE, Y. GAUDEMET, Traité de droit administratif, *op. cit.*, p.850.

Mme Bréchon-Moulènes rejoint plutôt ces conclusions. Elle déclare que « *les régimes législatifs de responsabilité visent généralement à offrir à la victime un débiteur solvable. A cet effet, ils désignent soit l'Etat, soit une personne administrative autre que l'Etat, comme, débiteur primaire de l'indemnité* »⁷⁰.

Il est difficile d'expliquer comment on peut considérer l'Etat comme « responsable » d'une calamité agricole, d'une catastrophe naturelle, d'un acte terroriste ou de l'insolvabilité d'un escroc. Mais « *toutes ces situations ont un point commun : c'est de laisser la victime sans réparation et, sous certaines conditions, d'être perçues par la jurisprudence comme constitutives de cas de force majeure. L'intervention du législateur est dès lors nécessaire* »⁷¹. Pour leurs victimes, il faut donc parler de systèmes indemnitaires et non de nouveaux cas de responsabilité⁷².

Chez Mme Brechon-Moulènes, la systématisation de ces régimes est assez différente de celle de MM. De Laubadère, Venezia et Gaudemet. D'ailleurs, l'auteur constate le « *demi échec* » de la tentative de catégorisation des régimes législatifs de responsabilité, et ajoute qu' « *il n'est pas possible de dégager des types de lois à partir des critères techniques. Par contre, certaines familles de lois caractérisées par un même objet semblent se dessiner* »⁷³. Ainsi sont distingués trois types de régimes législatifs de responsabilité publique : les régimes de responsabilité proprement dite, les régimes de réparation et les régimes d'indemnisation.

D'après l'auteur, « *les textes organisant la responsabilité pour faute ou sans faute de l'administration en raison des dommages causés par son propre fait ou celui de ses agents* »⁷⁴ constituent les régimes législatifs de la responsabilité proprement dite. Alors que « *les régimes de réparation* » sont « *plutôt des systèmes d'assurance, de garantie des risques dont l'activité de l'administration n'est pas toujours directement la cause, mais dont l'administration accepte d'assumer la charge* »⁷⁵. Enfin « *les régimes d'indemnisation* » sont « *les régimes organisant la réparation de dommages occasionnés volontairement par l'Administration* »⁷⁶. Dans la dernière hypothèse, il s'agit de l'indemnisation d'un préjudice causé par une activité licite de l'administration, comme une opération d'expropriation. En

⁷⁰ C. BRECHON-MOULENE, Les régimes législatifs de responsabilité publique, *op. cit.*, p.164.

⁷¹ T. RENOUX, L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, un nouveau cas de garantie social, RFDA, 1987, p.909.

⁷² *Idem.*

⁷³ C. BRECHON-MOULENE, Les régimes législatifs de responsabilité publique, *op. cit.*, p 239.

⁷⁴ *Ibidem*, p.10.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Ibidem*, p.11.

effet, l'auteur explique qu'« *en matière d'expropriation, (...), le versement d'une indemnité est la contrepartie automatique de l'exercice par l'administration des prérogatives qu'elle possède à l'encontre des propriétaires privés et des préjudices qui en découlent* »⁷⁷.

M. Paillet propose de faire une distinction entre « les régimes de réparation » et « les régimes d'indemnisation ». Pour lui, la distinction entre les régimes de réparation et les régimes d'indemnisation repose sur le fait que les premiers se rattachent à « *une activité publique identifiable* » alors que les seconds se fondent sur « *l'idée de risque social ou de solidarité nationale* »⁷⁸.

En ce qui concerne le problème de la détermination de la personne publique responsable il faut viser à trouver ce qui a conduit le législateur à désigner l'une ou l'autre personne publique pour indemniser la victime d'un dommage. Dans cette perspective, on va reprendre partiellement la distinction faite par M. Paillet. En effet, sera repris l'idée de distinction entre les systèmes qui sont liés à une activité de l'administration et ceux qui sont fondés sur l'idée de risque social ou de solidarité nationale. Toutefois, il est préférable de les nommer autrement, et surtout de qualifier certains cas de responsabilité de manière différente. Par exemple, la responsabilité publique consécutive aux vaccinations obligatoires est considérée comme un régime de réparation par l'auteur, alors que nous la considérons comme un système indemnitaire pour des raisons qui seront exposées ultérieurement.

Tout d'abord, il faut traiter les régimes législatifs où l'idée de risque social ou de solidarité nationale a motivé l'intervention du législateur (Section 1^{ère} : Les systèmes d'indemnité) puis les régimes législatifs de responsabilité qui se rattachent à une activité publique identifiable (Section 2^{ème} : Les systèmes de responsabilité).

Section 1^{ère} : Les systèmes d'indemnité

Dans les systèmes d'indemnisation, une personne publique indemnise la victime même si elle n'est pas considérée comme « responsable » du dommage. Ces systèmes sont le plus souvent fondés sur l'idée de solidarité nationale (§ I), sauf dans les cas où ils ont le risque comme fondement (§ II).

⁷⁷ *Ibidem*, p.115.

⁷⁸ M. PAILLET, La responsabilité administrative, *op. cit.*, p.172.

§ I - L'indemnisation des victimes sur la base de solidarité nationale

Les lois ayant pour fondement la solidarité nationale sont intervenues soit pour faciliter la tâche de la victime qui avait déjà une voie de recours (A), soit pour lui garantir une indemnisation dans des cas où il est difficile voire impossible de déterminer la personne responsable du dommage (B).

A- La simplification du recours de la victime

Le législateur a choisi d'intervenir dans ces domaines même si l'indemnisation des victimes pouvait être assurée par les voies de droit commun, pour garantir à la victime une indemnisation rapide. C'est effectivement le cas pour les dommages causés par l'armée (1) ou pour ceux causés par l'utilisation de l'amiante (2).

1- Les dommages causés par l'armée

L'indemnisation des dommages causés par l'armée est différente s'ils ont été causés en temps de guerre (a), ou en temps de paix (b).

a- Le régime de dommages de guerre

D'après la jurisprudence, en l'absence de loi, les faits de guerre n'entraînent pas la responsabilité de l'Etat. Cette solution a été adoptée car les faits de guerre se rattachent à la politique de relations internationales du pays⁷⁹. En ce sens, selon M. Bécet, parler de responsabilité du service de l'armée peut même paraître paradoxal. L'auteur se demande : « *Peut-il exister des droits individuels à l'encontre d'un corps qui participe à la souveraineté de l'Etat, en étant la condition indispensable ? Ne doit-on pas, à l'inverse, reconnaître à l'armée, en raison de sa mission, une liberté d'action absolue que ne peut entraver l'exercice*

⁷⁹ G. BRAIBANT, B. STIRN, *Le droit administratif français*, Dalloz, 2002, p.361.

des libertés particulières ? »⁸⁰. Face à ces questions, on peut opposer tout d'abord le fait que la guerre n'est pas la seule activité participant de la souveraineté de l'Etat, qui compte également la législation ou la juridiction par exemple. En fait, toute l'évolution de la responsabilité administrative est liée au problème de la souveraineté qui avait à l'époque un caractère divin suivant l'adage : « *L'Etat c'est le Roi et le Roi ne peut mal faire* »⁸¹.

En ce qui concerne la guerre elle-même, on constate que comme elle était considérée comme l'une des manifestations les plus certaines de la souveraineté étatique, il a été admis que le fait de guerre n'engageait pas la responsabilité de l'Etat ; certains ajoutaient que le fait de guerre était un acte de gouvernement dont l'Etat n'était pas responsable. En outre, on disait que les dommages causés par l'ennemi n'engageaient pas la responsabilité de l'Etat puisqu'il n'était pas l'auteur du dommage. Enfin, quelque soit l'auteur du dommage, ennemi ou troupes nationales, on invoquait que l'Etat pouvait juridiquement invoquer la force majeure pour se défaire de toute responsabilité⁸².

Cependant, la jurisprudence a beaucoup évolué et l'irresponsabilité de l'Etat souverain est aujourd'hui largement écartée. Dans ses conclusions sur l'arrêt Zimmermann, M. Romieu, commissaire du gouvernement, affirmait que la thèse de l'irresponsabilité de l'Administration pour tous les actes d'autorité ou de commandement communément dénommés actes de puissance publique était beaucoup trop absolue et que l'irresponsabilité de l'Etat pour les actes de puissance publique ne devait pas constituer une fin de non-recevoir opposée aux demandes d'indemnité des particuliers lésés⁸³. Un autre commissaire du gouvernement, M. Tessier, expliquait à son tour que le prétendu principe de l'irresponsabilité de l'Etat en matière d'actes de puissance publique était manifestement contraire à la plus élémentaire équité et aux nécessités pressantes d'un régime démocratique⁸⁴.

La jurisprudence en ce qui concerne les dommages de guerre pouvait progresser en ce sens, mais cela n'a pas été nécessaire, car presque toujours, à la suite d'une guerre importante ayant causé de nombreux dommages, une loi est intervenue⁸⁵. Cela fut le cas après la guerre de

⁸⁰ J.-M. BECET, La responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par l'armée aux particuliers, LGDJ, 1969, p.9.

⁸¹ G. SOULIER, Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique, RDP, 1969, p.1039.

⁸² G. JEZE, La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre, Paris, 1915, p.27.

⁸³ J. ROMIEU, concl sur CE, 27 février 1903, Zimmermann, Rec., p.179.

⁸⁴ CE, 29 mai 1903, Le Berre, Rec., p.415, concl. TEISSIER ; S.,1904.III.p.121, note HAURIOU.

⁸⁵ Ce fait est vivement critiqué par M. Soulier dans son article précité : « Assez souvent, l'intervention du législateur a pour effet de paralyser les discussions de principes et d'interrompre les recherches

1914-1918, comme après la guerre de 1939-1945, et les principes de la loi de 1946 ont été étendus à des guerres plus localisées comme celles d'Indochine ou d'Algérie⁸⁶.

Le régime des dommages de guerre constitue le type le plus caractéristique de réparation de dommages par l'Etat en dehors de toute condition de faute. Les textes qui organisent spécialement un régime de réparation des dommages de guerre à l'occasion des guerres sont considérés comme des lois de solidarité nationale⁸⁷.

b- Les dommages causés par l'armée en temps de paix

La volonté de voir réparés les dommages causés par l'armée en temps de paix est ancienne. L'article 28 de la loi du 24 juillet 1873 sur l'organisation générale de l'armée prévoyait que les manœuvres militaires pouvaient stationner sur des propriétés privées, moyennant paiement des dommages éventuellement causés. L'article 54 de la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires finalisa cette intention en prévoyant une procédure d'indemnisation pour les dommages causés aux propriétés « *par les marches, manœuvres et opérations d'ensemble de brigade, de division, de corps d'armée* ». Ce dispositif fut par la suite étendu aux dommages causés, soit par des dégâts matériels, soit par une privation de jouissance, aux propriétés occupées par les troupes ou interdites aux habitants à l'occasion des exercices de tir en campagne par la loi du 17 avril 1901 (*L. 3 juillet 1877, art. 55. - L. 17 avril 1901*). La loi du 20 juillet 1918 l'étendit également aux dommages occasionnés par des troupes dans leurs logements ou cantonnements (*L. 3 juillet. 1877, art. 14*)⁸⁸. S'agissant des dommages causés par l'armée en temps de paix on pense également à ceux provoqués par les explosions que l'on va traiter ultérieurement.

jurisprudentielles. L'exemple des dommages de guerre est là encore très caractéristique. On a discuté du principe jusqu'à la guerre de 1914 : ces dommages devraient-ils réparés ? Y avait-il un droit des victimes ? Quelle était la nature de ce droit, quelle était son étendue ? Depuis que le législateur est intervenu, il s'est créé une tradition à laquelle les Parlements se soumettent toujours, d'adopter des textes organisant la réparation des dommages, après chaque guerre, et en fonction des caractères particulier de chaque conflit et des dommages qui en ont résulté. Dès lors, la doctrine s'attache essentiellement à l'étude du contenu de la loi, des mécanismes qu'elle aménage, de son domaine de ses limites. Ainsi la question de principe passe au second plan, et, paradoxalement, la consécration par le législateur du droit à réparation a pour effet de perpétuer le principe d'irresponsabilité, ou plus exactement la croyance à ce principe » (RDP, 1969, p.1039).

⁸⁶ G. BRAIBANT, B. STIRN, *Le droit administratif français, op. cit.*, p.362.

⁸⁷ A. DE LAUBADERE, Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif, op. cit.*, p.851.

⁸⁸ J. MOREAU, *Responsabilité de l'armée*, Jcl. A., Fasc. 894, n°41.

En outre, la loi du 31 mai 1924 prévoit l'indemnisation intégrale des dommages causés par tous les aéronefs aux tiers à la surface : « *L'exploitant d'un aéronef est responsable de plein droit des dommages causés par les évolutions de l'aéronef ou les objets qui s'en détacheraient, aux personnes et aux biens situés à la surface. Cette responsabilité ne peut être atténuée ou écartée que par la preuve de la faute de la victime* ».

L'exploitant d'un aéronef militaire est donc aussi responsable de plein droit envers les particuliers, quelle que soit la cause du dommage subi, qu'il ait commis une faute ou non, qu'il ait été ou non dans un cas de force majeure ; il suffit que l'aéronef ait été l'instrument du dommage pour que sa responsabilité soit engagée. Car, « *le tiers subit de façon passive et sans contrepartie le risque aérien et qu'il ne devait pas supporter seul la charge de sa réalisation* »⁸⁹.

Finalement, la loi du 31 décembre 1957, en transférant à l'autorité judiciaire le contentieux des dommages causés par les véhicules, conduit à confier au juge judiciaire une grande partie du contentieux des dommages causés par l'armée.

Les particularités du service de l'armée ont conduit le législateur à régler presque la totalité du contentieux des dommages causés par les activités de préparation de guerre. Cette insertion du problème dans le domaine législatif permet d'engager la responsabilité de l'Etat alors même que le service a fonctionné normalement et que le lien de cause à effet entre le préjudice allégué et le fait du service n'est pas prouvé avec évidence. En effet, le législateur n'intervient en aucun cas pour sanctionner le service : son seul but est d'assurer à la victime la réparation du préjudice subi quel qu'en soit le responsable⁹⁰.

2- Les dommages causés par l'utilisation de l'amiante

L'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale de 2001 a créé un Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, en abrégiation FIVA, établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. Fondé sur le principe de solidarité, ce fonds a pour mission de réparer intégralement les préjudices des personnes qui ont obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle

⁸⁹ J.M. BECET, La responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par l'armée aux particuliers, *op.cit.*, p.142.

⁹⁰ *Ibidem*, p.167.

occasionnée par l'amiante, des personnes qui ont subi un préjudice résultant directement d'une exposition à l'amiante sur le territoire de la République française ainsi que des ayants droit de ces personnes. La gravité, le caractère massif des dommages et la nécessité d'indemniser les victimes le plus rapidement possible expliquent ce recours à la solidarité⁹¹.

La loi a ainsi amélioré le sort des salariés victimes de l'amiante, qui, dans le cadre de la législation sur les maladies professionnelles, ne pouvaient obtenir une indemnisation intégrale que s'il y avait faute inexcusable de l'employeur⁹².

Le FIVA est tenu de faire une offre d'indemnisation aux victimes de l'amiante dans les six mois suivant leur demande de réparation. L'acceptation de cette offre vaut désistement des actions juridictionnelles en cours et empêche toute action de droit commun. En cas de rejet de la demande d'indemnisation, ou de non réponse du FIVA dans le délai de six mois, la victime peut agir contre ce fonds. Les voies de recours juridictionnelles normales restent bien entendu ouvertes pour celles des victimes qui choisissent de ne pas saisir le fonds.

En effet, les victimes de l'amiante sont libres de choisir de demander une indemnisation au FIVA, ou de mener des actions contentieuses de droit commun. Dans ce cas, elles peuvent rechercher la responsabilité de l'Etat pour carence fautive et celle de l'employeur pour faute inexcusable. Le recours au fonds n'est qu'une possibilité et les victimes ont la possibilité de ne pas s'adresser à lui et de rechercher ailleurs leur indemnisation⁹³.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat a engagé la responsabilité de l'Etat pour carence en matière de prévention des risques encourus par les travailleurs exposés aux poussières d'amiante⁹⁴. En précisant que *« si, en application de la législation du travail désormais codifiée à l'article L.230-2 du Code du travail, l'employeur a l'obligation d'assurer la sécurité et la protection de la santé des travailleurs placés sous son autorité, il incombe aux autorités publiques chargées de la prévention des risques professionnels de se tenir informés des dangers que peuvent courir les travailleurs dans le cadre de leur activité professionnelle (...) du fait de ces carences dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante, l'Etat avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité... »*.

⁹¹ CE, Rapport public 2005, Responsabilité et socialisation du risque, p.273.

⁹² P. FOMBEUR, concl. sur CE, 26 févr. 2003, M. Mekhantar, n° 241385, AJDA, 2003, p.1234.

⁹³ F.G. TREBULLE, note sous CE Ass., 3 mars 2004, Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Bourdignon, c/ Consorts Botella, c/ Consorts Thomas, c/ Consorts Xueref, JCP., 2004.II.10098, p.1131.

⁹⁴ CE Ass., 3 mars 2004, Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Bourdignon et autres, JCP., 2004.II.10098, p.1131 ; Responsabilité civile et assurances, juil.-août 2004, p.28.

Le juge fonde ainsi sa décision sur le fait qu'au regard de la connaissance, les pouvoirs publics ont fait preuve d'une carence fautive dans la prise en compte et la gestion des risques liés à l'utilisation d'amiante. Ce que le juge reproche surtout à l'administration, ce n'est pas de ne pas avoir elle-même fait procéder à des recherches sur les risques liés à l'inhalation de poussières d'amiante mais c'est de ne pas avoir réglementé face à une situation dont les risques étaient connus⁹⁵.

Pour retenir cette responsabilité, le juge d'appel avait effectivement relevé que l'Etat s'était abstenu de prendre les mesures que lui imposaient « *ses obligations en matière de protection de la santé publique et notamment en ce qui concerne la sécurité des travailleurs* »⁹⁶. Ce qui nous amène à la notion de responsabilité préventive, proposée par MM. Thibierge, orientée vers la nécessité d'éviter de nouveaux dommages pour lesquels la réparation perd son sens⁹⁷. D'après l'auteur, il s'agit d'élargir le champ du droit de la responsabilité afin de répondre notamment à des nécessités écologiques et sanitaires, sur le fondement de principe de précaution qui est destiné à limiter des risques encore hypothétiques ou potentiels. Dans le dernier arrêt de la Cour administrative d'appel, le juge administrative admet clairement le principe de précaution comme fondement de la responsabilité encourue. Toutefois, on peut se demander si cette responsabilité peut être considérée comme une responsabilité préventive. A moins d'une méconnaissance de notre part, la responsabilité préventive a un sens beaucoup plus large que celui-ci. En effet, tournée vers le futur, cette responsabilité a pour but de prévenir le dommage et d'éviter sa réalisation. Elle a donc pour prétention de changer profondément les choses dans le domaine du droit de la responsabilité. D'ailleurs, cette nouvelle notion de responsabilité préventive est énergiquement critiquée notamment par M. Travard, puisqu'elle ferait perdre toute cohérence à la responsabilité⁹⁸. Cependant, et malgré la conscience de ce que cette notion n'est pas facilement adaptable au système bien établi d'aujourd'hui, il paraît excessif de dire qu'il existe déjà des mécanismes de police administrative qui ont précisément pour but d'éviter la survenance de risques et que cette conception est inutile. De plus, dans le cas des dommages de l'amiante, c'est précisément cette police qui a manqué à ses devoirs et qui a fait défaut pour prévenir le dommage. Et le

⁹⁵ C. GUETTIER, note sous CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Bourdignon et autres*, *Responsabilité civile et assurances*, juil.-août 2004, p.28.

⁹⁶ CAA Marseille, 18 octobre 2001, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Bourdignon et autres*, *Environnement*, 2002, chron. n°1.

⁹⁷ C. THIBIERGE, *Libres propos sur l'évolution du droit de la responsabilité (vers un élargissement de la fonction de la responsabilité civile ?)*, *RTD Civ.*, 1999, p.561.

⁹⁸ J. TRAVARD, *thèse précit.*, p.693.

but de la responsabilité préventive est précisément d'éviter que l'ampleur d'un tel dommage soit aussi grande. Cette nouvelle responsabilité permettrait en effet, en tout cas il l'est souhaitable, de donner naissance à une action préventive de la menace de risque majeur, et d'obtenir la mise en œuvre de mesures préventives complémentaires des politiques préventives en question⁹⁹.

B- La désignation d'une personne publique solvable

Dans certains cas, il est très difficile voire impossible d'identifier l'auteur du dommage, ou même s'il est identifié, il peut être insolvable. C'est ce qui explique la volonté du législateur d'intervenir pour garantir l'indemnisation des victimes. Il peut s'agir notamment des dommages causés par les attroupements et les rassemblements (1), des dommages subis par les victimes de certaines infractions pénales (2) et des dommages causés par les actes de terrorisme (3).

1- Les dommages causés par les attroupements et les rassemblements

La responsabilité publique en cas d'émeute et d'attroupement trouve sa source dans un décret de Clotaire 595 et dans un ensemble de textes de l'Ancien régime repris par le législateur révolutionnaire¹⁰⁰. Les lois des 23 et 26 février 1790 disposaient que « *lorsqu'il aura été causé quelques dommages par un attroupement, la commune en répondra, si elle a été requise et si elle a pu l'empêcher, sauf le recours contre les auteurs de l'attroupement* ». La loi du 10 vendémiaire an IV institue aussi une responsabilité collective des habitants en énonçant que « *tous les citoyens habitant la même commune sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune soit envers les personnes soit contre les propriétés* ».

Ce système était prévu pour « *sanctionner et pour responsabiliser les habitants qui n'avaient pas su maintenir l'ordre public dans leur commune face aux émeutes* »¹⁰¹. En effet, le décret du 10 vendémiaire an IV établissait « *une responsabilité collective des habitants de la*

⁹⁹ C. THIBIERGE, Avenir de la responsabilité, responsabilité de l'avenir, D., 2004, p.577.

¹⁰⁰ C. BRECHON-MOULENE, Les régimes législatifs de responsabilité publique, *op. cit.*, p.25.

¹⁰¹ L. GARRIDO, Actualité de la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et des rassemblements, JCP A., 2006.1003, p.35.

commune qui s'apparentait à une responsabilité pénale : lorsque des troubles éclataient dans une localité, tous les habitants de celle-ci étaient présumés avoir fomenté l'émeute »¹⁰².

La loi du 5 avril 1884 a prolongé ce régime et l'a modifié en substituant la responsabilité de la commune à celle des habitants et en instituant un régime de présomption de faute. On y voyait un geste de solidarité au sein d'une communauté d'habitants¹⁰³. La loi du 16 avril 1914, qui sera codifiée aux articles L.133-1 à L.133-8 du Code des communes, va faire concourir l'Etat à la réparation des dommages causés par des attroupements, sur le fondement du « risque social »¹⁰⁴, pour moitié du montant des indemnisations, voire pour la totalité de celles-ci si la commune ne disposait pas des forces de police. Le régime de la présomption de faute est alors abandonné au profit d'un droit à indemnisation.

L'article 92 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1986 va transférer la responsabilité des communes à l'Etat sans modifier le champ d'application de la loi de 1914¹⁰⁵. La loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 va enfin transférer au juge administratif la compétence pour décider de ce contentieux¹⁰⁶.

Ces dispositions figurent aujourd'hui à l'article L. 2216-3 du Code général des collectivités territoriales, aux termes duquel « *l'Etat est civilement responsable des dégâts et des dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence, par des attroupements et rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens. Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée* ». L'application de ces dispositions est subordonnée à la condition que les dommages dont l'indemnisation est demandée résultent de manière directe et certaine de crimes ou de délits déterminés commis par des rassemblements ou attroupements précisément identifiés. Par conséquent, lorsque le dommage invoqué a été causé à l'occasion d'une série d'actions concertées ayant donné lieu sur l'ensemble du territoire ou une partie substantielle de celui-ci à des crimes ou délits commis par plusieurs attroupements ou rassemblements, ce régime d'indemnisation n'est applicable que si le dommage résulte de manière directe et certaine de crimes ou de délits déterminés commis par

¹⁰² P. CADENAT, note sous CAA Nantes, 3 mai 1995, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, AJDA, 1995, p.799.

¹⁰³ G. LIET-VEAUX, La responsabilité des communes en cas d'émeute, RA, 1968, p.319.

¹⁰⁴ L. GARRIDO, *art. précit.*, JCP A., 2006.1003, p.35.

¹⁰⁵ Y. GAUDEMET, Un anniversaire mouvementé : le nouveau droit de la responsabilité du fait des attroupements, RDP, 1984, p.1227.

¹⁰⁶ M. GUENAIRE, Le régime juridique de la responsabilité administrative du fait des actes de violence, AJDA, 1987, p.227.

des rassemblements ou attroupements précisément identifiés. Lorsque les conditions d'application de cet article ne sont pas réunies, la responsabilité de l'Etat peut être engagée sur le fondement des principes généraux de la responsabilité sans faute si le dommage indemnifiable présente le caractère d'un préjudice anormal et spécial¹⁰⁷.

La reconnaissance de la responsabilité de l'Etat (au lieu de celle de la commune) pour les dommages commis lors des rassemblements et des attroupements se justifie par le fait que « *les émeutes éclatent le plus souvent pour des raisons qui ne sont plus locales, mais pour une cause nationale ou même internationale* »¹⁰⁸. En conséquence, la responsabilité qui en découle ne peut pas être locale, elle est rationnellement étatique car fondée sur la solidarité nationale, avec bien entendu la possibilité d'exercer une action récursoire contre la commune s'il y a lieu. Il en va par exemple ainsi si le maire n'a pas pris les mesures de police nécessaires ou n'a pas exécuté les mesures de police qui avaient été prises par lui ou par l'autorité supérieure, soit par négligence, soit par connivence avec les participants à l'attroupement ou au rassemblement.

En outre, le Conseil d'Etat a estimé que les communes pouvaient elles aussi être « victimes » des attroupements¹⁰⁹. En effet, écarter les communes du bénéfice de la responsabilité de l'Etat reviendrait à laisser à la charge des communes la réparation des dommages subis par elles, c'est-à-dire à la charge de leurs contribuables, alors que le législateur a précisément voulu que ce risque social soit désormais assumé par la collectivité nationale et non plus par la seule communauté des habitants du lieu, souvent dépassée par l'ampleur des troubles, des dommages et de leurs conséquences financières¹¹⁰.

2- Les dommages subis par les victimes de certaines infractions pénales

La loi du 3 janvier 1977¹¹¹ garantit l'indemnisation de certaines victimes des dommages corporels résultant d'une infraction. Il s'agit d'un cas de responsabilité de l'Etat dont les textes organisent le régime selon des règles assez particulières¹¹².

¹⁰⁷ Avis CE Ass., 20 février 1998, Aff. Sté Etudes et construction de sièges pour l'automobile et autres, req. n°189185, AJDA, 1998, p.1029.

¹⁰⁸ M. WALINE, Traité de droit administratif, Sirey, 9^e Ed., 1963, p.875.

¹⁰⁹ CE, 18 novembre 1998, Commune de Roscoff, req. n°173183 ; DA, janvier 1999, p.28.

¹¹⁰ L. TOUVET, note sous CE, 18 novembre 1998, Commune de Roscoff, req. n° 173183 ; DA, janvier 1999, p.28.

¹¹¹ L'article 706-3 et suivant du Code de procédure pénale.

La loi du 3 janvier 1977 prévoit l'indemnisation des personnes blessées ou tuées au cours d'attentats ou d'agressions diverses dont les auteurs sont inconnus ou insolvables. Si l'Etat est tenu de garantir la « sécurité publique », la police était à l'origine soumise à un régime d'irresponsabilité, auquel a mis fin l'arrêt Tomaso Grecco du 10 février 1905. Cependant, ce n'est que vingt ans plus tard que le Conseil d'Etat a précisé que seule une faute lourde pouvait engager la responsabilité de la puissance publique pour les services de police¹¹³. Aujourd'hui, la responsabilité des services de police pour faute lourde est reconnue lorsqu'elle intervient dans des actions considérées comme difficiles¹¹⁴. On pourrait penser, au vu de la jurisprudence, que la responsabilité de l'Etat est retenue car l'Etat a manqué à son devoir de garantir la sécurité publique (d'ailleurs, dans ce cas, la responsabilité des communes peut bien évidemment être également mise en cause), mais en réalité ce système d'indemnisation ne conduit pas à imputer une quelconque responsabilité à l'Etat. C'est en fait une forme d'assistance ou d'assurance pour les victimes démunies qui se trouvent dans une « situation matérielle grave »¹¹⁵. D'après M. Maestre, deux considérations sont à l'origine de la loi. Il fallait faire des efforts et prendre des mesures en faveur des délinquants, notamment pour faciliter leur réinsertion sociale¹¹⁶. Mais ces mesures rendaient urgente la prise en compte du devoir de solidarité nationale envers les victimes, qui méritaient quelque sollicitude.

En effet, avec l'augmentation de la criminalité et les mesures prises en faveur des délinquants (que l'on ne cherche pas du tout à critiquer), on peut constater l'existence d'une injustice à l'égard des victimes de malfaiteurs qui restent souvent inconnus, ou qui, même s'ils ont été identifiés, sont le plus souvent insolvables. De ce fait, et à la lumière du principe de solidarité et d'égalité de tous les Français devant les calamités nationales consacré par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, socialiser le risque d'être victime d'une infraction pénale est reconnu comme un devoir de la société moderne¹¹⁷.

La loi du 3 janvier 1977 est intervenue dans cette perspective : elle prévoyait une indemnisation, mais celle-ci était, en plus d'être limitée dans son montant, réservée aux

¹¹² Le régime d'indemnisation des victimes d'infractions trouve son origine dans la loi du 3 janvier 1977 et a connu différentes étapes jusqu'à une loi du 9 mars 2004.

¹¹³ CE, 13 mars 1925, *Clef*, RDP, 1925, p.274, concl. RIVET.

¹¹⁴ C. DEBBASCH, F. COLIN, *Droit administratif*, Economica, 8^e Ed., 2007, p.505.

¹¹⁵ T. RENOUX, A. ROUX, *Responsabilité de l'Etat et droits des victimes d'actes de terrorisme*, AJDA, 1993, p.75.

¹¹⁶ J.-C. MAESTRE, *Un nouveau cas de responsabilité publique : l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction*, D., 1977, chron. p.145.

¹¹⁷ D. LINOTTE, *Chronique générale des réformes administratives françaises*, RDP, 1978, p.215.

victimes de certaines infractions¹¹⁸. Par la suite, le dispositif a reconnu la nécessité d'une plus grande protection des victimes, en particulier par les lois du 6 juillet 1990 et 15 juin 2000 qui ont augmenté le nombre des infractions ouvrant droit à indemnisation et ont assuré une réparation intégrale pour les atteintes à la personne¹¹⁹.

3- Dommages causés par les actes de terrorisme

Après s'être préoccupé, dans les années 1970, de la personnalité de l'auteur du dommage, le législateur a renforcé la protection des victimes, « *en distinguant dans l'indemnisation de la victime une fin en soi et non l'élément d'un système de réparation* »¹²⁰. Ce n'est plus parce que les auteurs des actes de terrorisme sont inconnus et insolvables que l'Etat indemnise la victime : une personne est indemnisée parce qu'elle se voit victime de tels actes par le jeu du hasard. Ainsi, « *la victime se voit reconnaître des droits propres et cela indépendamment de toute idée de responsabilité* »¹²¹. Dans cette perspective, M. Renucci explique que l'intervention législative était souhaitable parce que le nombre des actes de terrorisme avait sensiblement augmenté, ce qui avait rendu le risque de terrorisme d'actualité, et qu'ainsi, le caractère inacceptable de ces actions avait été accentué. Se posait également la question du sentiment d'insécurité et d'impuissance de l'homme face à ce genre d'attentats. L'auteur explique en effet que l'impact des actes de terrorisme « *sur la population est considérable car celle-ci, dans son ensemble, est consciente du fait qu'elle est en situation d'être victime, la « machine à terreur » frappant de plus en plus à l'aveuglette* »¹²².

Le problème soulevé par les actes de terrorisme va donc au-delà de l'indemnisation des victimes du terrorisme, « *c'est la vie même de la République, la sauvegarde de ses institutions qui se trouvent en cause. L'enjeu dépasse la situation des victimes qui ne sont que l'expression médiatique d'une violence savamment organisée* »¹²³. En outre, « *des considérations élémentaires d'« équité et de justice », conduisent à refuser de laisser sans indemnisation des préjudices d'une exceptionnelle gravité, causant de profondes atteintes aux*

¹¹⁸ Loi n° 77-5 du 3 janvier 1977, J.O., 4 janvier, p.77.

¹¹⁹ Lois n° 90-589 du 6 juillet 1990, J.O., 11 juillet, p.8175 et n° 2000-516 du 15 juin 2000, J.O., 16 juin, p.9038.

¹²⁰ T. RENOUX, *art. précit.*, RFDA, 1987, p.909.

¹²¹ *Idem.*

¹²² J.-F. RENUCCI, *L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme*, D., 1987, p.197.

¹²³ T. RENOUX, *art. précit.*, RFDA, 1987, p.909.

*personnes et aux biens, rendues plus insupportables encore par le sentiment d'impuissance des pouvoirs publics*¹²⁴ *pour enrayer le mal terroriste* »¹²⁵.

La loi de 1977 sur l'indemnisation de dommages corporels résultant d'une infraction pénale n'avait pas traité la question du terrorisme à part. Par contre, après une vague d'attentats qui a touché la France en 1985 et 1986, le législateur est intervenu à plusieurs reprises et a prévu l'indemnisation intégrale du dommage corporel, les sommes étant versées par un fonds de garantie prévu à cet effet.

En France, c'est sous la pression des associations de victimes relayées par des parlementaires qu'a été adoptée la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat, loi qui a établi dans son article 9 une procédure spéciale d'indemnisation des victimes du terrorisme. Ce dispositif, qui a été renforcé par la loi du 6 juillet 1990¹²⁶, associe assurance et assistance¹²⁷.

En effet, l'article 9 de la loi du 9 septembre 1986 unit la solidarité nationale et l'assurance, disposant en ce sens que « *les contrats d'assurance des biens ne peuvent exclure la garantie de l'assureur pour les dommages résultant d'actes de terrorisme ou d'attentats commis sur le territoire national* », toute clause contraire étant réputée non écrite. Par là-même, en ce qui concerne les dommages causés aux biens, la réparation incombe aux compagnies d'assurance qui ne peuvent refuser de les garantir.

Les dommages corporels, se trouvent quant à eux indemnisés par un fonds de garantie, le « Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions » (FGTI), créé par la loi du 6 juillet 1990, doté de la personnalité civile, et alimenté par un prélèvement opéré sur les contrats d'assurance de biens¹²⁸.

Sont prises en charge les réparations aussi bien des personnes victimes sur le territoire français, que des Français victimes à l'étranger d'actes de terrorisme, d'agression, de coups et blessures volontaires ou involontaires, de viol ou d'agression sexuelle, de vol, d'escroquerie,

¹²⁴ Donc d'une certaine façon même si l'objectif est d'indemniser le plus facilement et équitablement la victime, il est aussi de protéger la confiance des citoyens à l'égard de l'Etat.

¹²⁵ T. RENOUX, *art. précit.*, RFDA, 1987, p.909.

¹²⁶ Loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 modifiant le Code de procédure pénale et le Code des assurances et relative aux victimes d'infractions, J.O., 11 juillet 1990, p.8179.

¹²⁷ T. RENOUX, A. ROUX, *art. précit.*, AJDA, 1993, p.75.

¹²⁸ L'alinéa 2 de l'article L.422-1 du Code des assurances dispose en effet que « ce fonds, doté de la personnalité civile, est alimenté par un prélèvement sur les contrats d'assurance de biens dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, qui fixe en outre ses conditions de constitution et ses règles de fonctionnement ».

d'abus de confiance, d'extorsion de fonds, de destruction, de dégradation ou de détérioration d'un bien. La réparation est intégrale¹²⁹.

S'il s'agit de garantir, socialement et par avance, l'indemnisation de la victime, seule l'idée de solidarité nationale paraît justifier l'indemnisation des victimes des actes de terrorisme par l'Etat, qui ne peut pas être considéré comme responsable de tels dommages¹³⁰.

§ 2 : L'indemnisation des victimes sur le fondement du risque

Le législateur a prévu l'indemnisation des dommages causés par des vaccinations obligatoires (A) et par des transfusions sanguines (B) sur le fondement du risque.

A- Les dommages causés par des vaccinations obligatoires

De nombreux textes ont rendu obligatoires certaines vaccinations, ce qui est, d'après M. Moderne, l'expression de « *la volonté déterminée des pouvoirs publics de préserver le capital-santé de la nation, élément non négligeable de la puissance étatique* »¹³¹. Comme le rappelle le Commissaire du Gouvernement Jouvin dans ses conclusions sur l'arrêt Dejous du 7 mars 1958, la vaccination est plutôt « *un bienfait général qu'un avantage individuel* » et l'usager de ce service n'a pas « *le caractère d'un bénéficiaire pur et simple* »¹³². Effectivement les vaccinations ne sont pas sans risques et leurs conséquences sont parfois très graves.

Le contentieux de la réparation de ces dommages présente des caractères spécifiques. D'une part, la vaccination constitue indiscutablement un acte médical ; d'autre part, la victime se trouve dans une situation particulière, car elle n'a pas le choix, la vaccination étant obligatoire et son non-respect étant passible de sanctions. Elle n'a donc pas accepté volontairement les risques¹³³. De ce fait, les dommages survenus suites à une vaccination obligatoire doivent être

¹²⁹ Code de procédure pénale art. 706-3.

¹³⁰ T. RENOUX, *art. précit.*, RFDA, 1987, p.909.

¹³¹ F. MODERNE, Le régime juridique des vaccinations obligatoires, AJDA, 1965, p.195.

¹³² RDP, 1958, p.1087.

¹³³ P-J DOLL, Des responsabilités en matière de vaccinations obligatoires, JCP, 1975, doct. 2736.

indemnisés selon le sens de la justice puisque que ces victimes sont en fait « *sacrifiées dans l'intérêt générale* »¹³⁴.

Antérieurement à la loi du 1^{er} juillet 1964, la jurisprudence laissait à la victime une possibilité : s'adresser aux tribunaux judiciaires en prouvant la faute personnelle détachable du service commise par le médecin, ou saisir les tribunaux administratifs. En cas de faute dans le fonctionnement du service public des vaccinations, l'Etat pouvait être condamné à réparer les conséquences dommageables d'une vaccination pratiquée par un médecin privé¹³⁵.

En outre, le Conseil d'Etat avait considéré dans l'affaire Lastrajoli que les accidents survenus à la suite des séances publiques de vaccination révélaient « *un fonctionnement défectueux du service public de nature à engager la responsabilité de l'administration* ». Il a été jugé que la victime pouvait demander réparation aussi bien à l'Etat qu'au département étant donné « *l'étroite collaboration existant entre eux pour l'exercice du service correspondant* », une action récursoire pouvant rétablir ensuite les responsabilités respectives¹³⁶.

Cette solution est rendue caduque par la loi du 1^{er} juillet 1964. L'article L.10-1^o du Code de la santé publique, qui reproduit le texte de ladite loi énonce que « *sans préjudice des actions qui pourront être exercées conformément au droit commun (la victime ou sa famille peuvent donc intenter un procès au vaccinateur), la réparation de tout dommage imputable directement à une vaccination obligatoire pratiquée dans les conditions visées au présent code et effectuée*

¹³⁴ J. TRAVARD, *thèse précit.*, p.303.

¹³⁵ F. MODERNE, La responsabilité généralisée de l'Etat à raison des accidents causés par les vaccinations obligatoires, D., 1975, chron. p.161.

¹³⁶ CE, 13 juillet 1962, *Ministre de la santé publique et de la Population c./ Lastrajoli* ; D., 1962, p.726 : « *considérant d'une part, que s'il résulte des dispositions combinées des décrets des 27 juillet 1903 et 28 février 1952 que le service des vaccinations est organisé dans le cadre du département et présente le caractère d'un service départemental, les dispositions des articles L.5 à L.7 du Code de la santé publique relative à la lutte contre les épidémies et rendant obligatoire les vaccinations antivariolique et antitétanique, qui ont pour objet d'assurer, sur le plan national, la protection de la santé publique, et sont intervenues dans l'intérêt de l'ensemble de la collectivité nationale, confèrent au Gouvernement le pouvoir de déterminer les conditions dans lesquelles sont pratiquées lesdites vaccinations ; qu'en raison de l'étroite collaboration instituée par le législateur en la matière entre deux collectivités publiques et notamment du partage du pouvoir de décision opéré entre elles, la réparation de l'intégralité des conséquences dommageables des accidents survenus au cours ou à la suite de séances publiques de vaccination peut être poursuivie par les victimes ou leurs ayants droit à l'encontre, soit de l'Etat, soit du département, sans préjudice du droit pour la collectivité publique ainsi poursuivie et condamnée à verser une indemnité aux victimes ou à leurs ayants droit d'exercer, si elle s'y croit fondée, une action récursoire à l'encontre de l'autre collectivité publique sur la base des fautes imputables à celle-ci et ayant concouru à la réalisation du dommage ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur l'exception de chose jugée opposée par le sieur Lastrajoli, le ministre de la santé publique et de la Population n'est pas fondé à soutenir que la demande de sieur Lastrajoli, tendant à ce que l'Etat soit condamné à réparer le préjudice qu'il a subi du fait du décès de deux de ses enfants, est mal dirigée et, comme telle, irrecevable ; ... qu'il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'expertise, que le décès des deux enfants révèle un fonctionnement défectueux du service public de nature à engager la responsabilité de l'Administration... »*

dans un centre agréé de vaccination est supportée par l'Etat. Jusqu'à concurrence de l'indemnisation par lui payée, l'Etat est, s'il y a lieu, subrogé dans les droits et actions de la victime contre les responsables du dommage ». La loi a ainsi formulé la responsabilité pour risque social et permis de mettre en cause cette responsabilité sans faute dès qu'il est établi que le dommage résulte directement d'une vaccination¹³⁷. Toute responsabilité de l'Etat était cependant exclue lorsque la vaccination dommageable avait été pratiquée en dehors des centres agréés précisés par l'arrêté du 19 mars 1965.

La loi n° 75-401 du 26 mai 1975 a fait disparaître de l'article 10-1 du Code de la santé publique les termes « *centre agréé de vaccination* ». Le Code de la santé publique comporte désormais un article L.10-2 ainsi libellé : « *Toute vaccination obligatoire pratiquée dans les conditions définies au présent code doit faire objet, de la part du médecin ou de la sage-femme qui l'a effectuée, d'une déclaration dont les modalités et le contenu sont fixés par décret. Si la personne vaccinée dispose d'un carnet de santé, mention de la vaccination doit y être portée* ». Le régime de la responsabilité de l'Etat en matière d'accidents consécutifs à des vaccinations obligatoires se trouve ainsi unifié.

Cette extension est justifiée par de multiples considérations. En effet, M. Doll souligne d'abord que quel que soit le lieu où la vaccination est pratiquée, elle correspond à une obligation légale, assortie de sanctions ; en outre, il se demande pourquoi discuter de la qualité de cet acte médical : il explique qu'il n'est nullement établi que le vaccin sera mieux effectué dans un centre agréé bénéficiant du contrôle administratif de l'Etat que par le médecin de famille ou le pédiatre, de plus en plus sollicité pour suivre les enfants au cours des premières années de leur vie. Et il en conclut que le fonctionnement administratif sera simplifié¹³⁸ par cette extension.

En effet, si la responsabilité est établie sur le fondement du risque social, dans la mesure où ce risque est créé par l'Etat-même à cause de la vaccination obligatoire, celui-ci doit logiquement en supporter les conséquences quel que soit le centre médical où la vaccination a été effectuée. Comme la vaccination est une obligation légale imposée, nul ne peut en principe s'y soustraire, sauf contre-indication médicale. On ne peut donc considérer que les victimes d'accidents post-vaccinaux se sont volontairement exposées à ce risque. De plus, comme nous l'avons expliqué, on ne peut pas considérer les personnes assujetties à l'obligation vaccinale

¹³⁷ P-J DOLL, *art. précit.*, JCP, 1975, doct. 2736.

¹³⁸ *Idem.*

comme des bénéficiaires du service qui doivent en contrepartie supporter les dommages imputables aux vaccinations obligatoires¹³⁹.

Précisons que le texte n'est valable que pour les vaccinations obligatoires et ne saurait s'appliquer aux vaccinations facultatives (contre la grippe par exemple), sauf si la victime prouve une faute de service¹⁴⁰. Il s'applique par contre aux vaccinations pratiquées en application du règlement sanitaire international (choléra, fièvre jaune)¹⁴¹. Par ailleurs, rien n'est changé au principe de l'action récursoire éventuelle de l'Etat contre le médecin ou la sage-femme qui aurait commis une faute lourde lors de la vaccination.

Certes, dans la plupart des hypothèses, les accidents de vaccination sont dus soit à une faute médicale (erreurs ou négligences graves dans l'administration du vaccin) soit à un fonctionnement défectueux du service ; mais il est des cas où aucune faute ne peut être établie, la cause du préjudice restant pratiquement inexplicable : les réactions de l'organisme après l'injection du vaccin ne sont pas toujours médicalement prévisibles¹⁴². Or, les accidents causés par les vaccinations ont parfois des conséquences dramatiques. Les encéphalites consécutives aux vaccinations antivarioliques interdisent notamment aux jeunes victimes un développement psychique et intellectuel normal. Sans doute sont-elles exceptionnelles mais en l'état actuel de la science, elles ne peuvent être prévenues¹⁴³.

Le décret du 29 avril 2002, pris en application de l'article L. 1142-22 du Code de la santé publique, a créé l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, qui est un établissement public à caractère administratif de l'Etat, placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé. Il est chargé, entre autres, de la réparation des dommages directement imputables à une vaccination obligatoire.

¹³⁹ F. MODERNE, La responsabilité généralisée de l'Etat à raison des accidents causés par les vaccinations obligatoires, D., 1975, chron. p.161.

¹⁴⁰ CE, 28 janvier 1983, Mlle Amblard, Rec., p.32.

¹⁴¹ P-J DOLL, Des responsabilités en matière de vaccinations obligatoires, JCP, 1975, doct. 2736.

¹⁴² F. MODERNE, *art. précit.*, AJDA, 1965, p.195.

¹⁴³ F. MODERNE, La responsabilité généralisée de l'Etat à raison des accidents causés par les vaccinations obligatoires, D., 1975, chron. p.161.

B- Les dommages subis par les personnes atteintes de SIDA post-transfusionnel

A la suite de la tragédie de la contamination de personnes transfusées, l'article 47 de la loi du 31 décembre 1991 établit une « *responsabilité de plein droit* » de l'Etat à l'égard des personnes victimes d'une contamination par le virus d'immunodéficience (SIDA) à la suite d'une transfusion sanguine ou si elles ont été infectées par des produits dérivés du sang¹⁴⁴. Pour assurer la charge des indemnités, cette loi crée un fonds d'indemnisation financé à la fois par l'Etat et par une contribution des compagnies d'assurances.

La mise en place de ce fonds vise en particulier à indemniser les victimes de contaminations transfusionnelles intervenues à une période où les connaissances sur le virus du SIDA et ses modes de transmission ne permettaient pas d'identifier le risque ni les moyens d'y parer, et partant de mettre en cause des responsabilités¹⁴⁵. Ainsi que le rappelait, au cours d'un débat, le rapporteur du projet de loi devant l'Assemblée nationale, l'objet du dispositif n'était ni de reconnaître ni d'écarter a priori la faute de tel ou tel acteur de la chaîne transfusionnelle, mais, dès lors que la recherche de responsabilités n'aurait permis d'indemniser qu'un nombre limité de personnes, de mettre en œuvre « *un régime d'indemnisation générale le plus large et le plus juste possible et qui, pour ce faire, ne peut se placer que sur le terrain du risque* »¹⁴⁶.

Les victimes doivent établir le lien de causalité entre la transfusion sanguine et le dommage. Il est établi si l'instruction n'a pas permis d'identifier d'autres modes de contamination et que l'enquête n'a pas permis de conclure à l'innocuité des produits sanguins fournis par le centre de transfusion¹⁴⁷. L'indemnisation intégrale est accordée par la commission d'indemnisation du Fonds. Les décisions de la commission sont susceptibles de recours devant la Cour d'appel de Paris.

La loi de 2004 supprime le Fonds et confie la charge de l'indemnisation à un nouvel établissement public, financé par l'assurance maladie : l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), désormais aussi chargé d'indemniser les victimes de vaccinations obligatoires.

¹⁴⁴ J. RIVERO, J. WALINE, Droit administratif, Dalloz, 21^e Ed., 2006, p.443.

¹⁴⁵ CE, Rapport public 2005, *précit.*, p.249.

¹⁴⁶ J.-C. BOULARD, Rapporteur de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Assemblée nationale, 3^e séance du 9 septembre 1991, J.O. des débats A.N., p.7405.

¹⁴⁷ C. DEBBASCH, F. COLIN, Droit administratif, *op. cit.*, p.538.

Le législateur n'a pas donné un caractère obligatoire à cette procédure d'indemnisation. Les victimes peuvent donc, pour obtenir leur indemnisation, user également des procédures de droit commun. La victime du SIDA peut vouloir engager soit la responsabilité de l'Etat, soit celle des centres de transfusion sanguine. La responsabilité de l'Etat peut être engagée pour les carences constatées dans l'organisation générale de la transfusion sanguine et dans le contrôle des centres de transfusion, elle peut être engagée également pour le retard mis par l'Etat à interdire l'utilisation de produits non-chauffés.

Section 2^{ème} : Les systèmes de responsabilité

Nous avons vu que dans les systèmes d'indemnisation, le but est d'indemniser la victime en dehors de toute idée de « responsabilité » d'une personne publique. A l'inverse, dans les systèmes de responsabilité, il s'agit bien d'un problème de reconnaissance de la responsabilité. La détermination par le législateur de la personne publique responsable est guidée soit par le critère matériel (§ I) soit par le critère fonctionnel (§ II).

§ I – L'application du critère matériel

Le législateur est en effet intervenu à plusieurs reprises pour réglementer la responsabilité de l'administration pour faute (A) ou sans faute (B).

A- La responsabilité pour faute

En ce qui concerne la reconnaissance par le législateur de la responsabilité pour faute des personnes publiques, celui-ci utilise souvent le critère matériel pour imputer la responsabilité du dommage. C'est le cas des dommages causés par les élèves ou aux élèves de l'enseignement public ou privé sous contrat (1), des dommages causés par le fonctionnement du service public de la justice (2) ou encore des dommages causés par les services des postes et télécommunications (3).

1- Les dommages causés par les élèves ou aux élèves de l'enseignement public ou privé sous contrat

La responsabilité des « instituteurs » repose sur la loi du 5 avril 1937 qui en fait un régime de responsabilité civile, par dérogation au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires.

Selon M. Darcy, sur le plan juridique, la loi du 5 avril 1937, reprenant le texte qui avait déjà figuré sous une forme légèrement différente dans une loi de 1899 et qui est inséré en partie à l'article 1384 du Code civil¹⁴⁸, tire son originalité du système de substitution de l'Etat aux membres de l'enseignement¹⁴⁹. Cela ressort explicitement des dispositions de l'article 2 de la loi de 1937 qui prévoient notamment que *"la responsabilité de l'Etat sera substituée à celle desdits membres de l'enseignement qui ne pourront jamais être mis en cause devant les tribunaux civils par la victime ou ses représentants"*. Cette substitution possède, d'après M. Fialaire, un double intérêt : en premier lieu, « *vis-à-vis de la victime, elle apparaît comme une garantie d'indemnisation. Elle réalise ainsi un objectif semblable à celui lié à l'extension par la jurisprudence relative à la responsabilité administrative de la notion de faute personnelle non dépourvue de lien avec le service* ». En effet, la jurisprudence en la matière a progressivement amélioré la situation de la victime : d'abord, grâce à l'arrêt Pelletier, la jurisprudence avait reconnu qu'en cas de faute de service, la responsabilité personnelle de l'agent ne pouvait être recherchée. En revanche, en cas de faute personnelle, lui seul était responsable¹⁵⁰. Ensuite, grâce à l'arrêt Anguet, il a été admis qu'une faute personnelle pouvait se cumuler avec une faute de service et que celle-ci était de nature à engager la responsabilité de l'administration (cumul de fautes)¹⁵¹. L'arrêt Lemonnier, quant à lui, a admis qu'une faute unique pouvait entraîner la responsabilité du service aussi bien que celle de l'agent (cumul de responsabilités)¹⁵². Enfin, dans l'arrêt Mimeur, la notion de faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service a fait son entrée dans le vocable juridique. Les victimes sont ainsi

¹⁴⁸ G. BRAIBANT, B. STIRN, Le droit administratif français, *op.cit.*, p.359.

¹⁴⁹ G. DARCY, La responsabilité de l'Etat du fait des accidents scolaires, thèse, Paris II, 1976, p.63.

¹⁵⁰ TC, 30 juillet 1873, Pelletier, Rec., p.117 ; D., 1874, 3, p.5, concl. DAVID ; GAJA, n°2.

¹⁵¹ CE, 3 février 1911, Anguet, Rec., p.146 ; S., 1911.3.137, note HAURIOU ; GAJA, n°22.

¹⁵² CE, 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier, Rec., p.761, concl. BLUM ; D., 1918.3.9 ; RDP, 1919, p.41, concl., note JEZE ; S., 1918-1919.3.41, concl., note HAURIOU ; GAJA, n°32. Léon BLUM déclare en effet dans ses conclusions que « *Si la faute a été commise dans le 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, le juge administratif pourra et devra dire: la faute se détache peut-être du service, mais le service ne se détache pas de la faute* ».

largement protégées contre l'insolvabilité des agents car la loi de 1937 prévoit la protection desdites victimes contre l'insolvabilité des instituteurs.

En outre, la loi de 1937 a un intérêt significatif pour l'instituteur. Tant que la matière de responsabilité dans le domaine d'enseignement était régie par la loi de 1899, jusqu'à l'intervention de la loi de 1937, les instituteurs ne pouvaient invoquer le bénéfice de la jurisprudence Pelletier de 1873. Cette responsabilité met ainsi ceux-ci « à l'abri des poursuites diligentées devant le juge civil au nom de la victime, seul l'Etat pouvant être cité »¹⁵³.

La loi du 5 avril 1937 prévoit que la responsabilité civile de l'Etat se substitue à celle de l'enseignant, que le fait dommageable se produise pendant la scolarité ou en dehors de la scolarité, dès lors qu'il se produit pendant des activités organisées dans un but d'éducation morale ou physique non interdit par les règlements. Les personnes protégées par cette loi sont donc non seulement celles qui ont directement la charge d'un enseignement mais aussi toutes celles qui exercent une mission en liaison étroite avec lui : une mission d'enseignement, de formation ou d'éducation « non interdite par les règlements », et donc toutes celles qui à ce titre se voient confier des élèves¹⁵⁴.

S'agissant d'établissements privés d'enseignement, la substitution de l'Etat ne se conçoit que si l'Etat est en mesure d'exercer son autorité sur le personnel de l'établissement¹⁵⁵.

La loi substitue la responsabilité de l'Etat à celle des enseignants, sans aller cependant jusqu'à admettre une responsabilité pour risque : dans son recours contre l'Etat, la victime devra prouver une faute¹⁵⁶. Donc la victime ou ses ayants droit doivent prouver la faute de l'éducateur et le lien de causalité existant avec le dommage dont il est demandé réparation.

Aux termes des dispositions de l'alinéa 3, article 2, de la loi du 5 avril 1937, « l'action récursoire pourra être exercée par l'Etat, soit contre l'instituteur, soit contre les tiers, conformément au droit commun ». L'action récursoire de l'Etat ne sera donc pas automatique et elle sera limitée : « Limitée à une faute personnelle caractérisée, détachable du service, ou,

¹⁵³ J. FIALAIRE, Responsabilité en matière d'enseignement, Jcl. A., Fasc. 966, n°37.

¹⁵⁴ Circulaire du 30 septembre 1968 relative à la vie scolaire et à la responsabilité des membres de l'enseignement public, AJDA, 1969, p.408.

¹⁵⁵ LAURROUMET, Obs. sur Reims ch. Civ., 20 janvier 1977, Préfet des Ardennes c. Compagnon et autres, D., 1979, IR, p.67.

¹⁵⁶ J. MORAND-DEVILLER, Cours de droit administratif, Montchrestien, 2007, p.758 ; C. DEBBASCH, F. COLIN, Droit administratif, *op. cit.*, p.534.

faute lourde sans aucun rapport avec la mission éducatrice »¹⁵⁷. L'enseignant se trouve ainsi à l'abri de toute action en indemnité menée par la victime, mais si sa faute peut être prouvée, et si celle-ci est détachable de sa fonction, l'Etat, débiteur initial exclusif de la dette, sera en mesure d'intenter une action récursoire contre celui-ci¹⁵⁸.

La loi de 1937 exclut de son champ d'application les hypothèses où l'instituteur est étranger au dommage. Il laisse ainsi dans le droit commun de la responsabilité administrative les cas où l'accident est dû à un mauvais entretien des locaux scolaires ou à un défaut dans l'organisation du service.

2- Les dommages causés par le fonctionnement du service public de la justice

Le dogme de l'irresponsabilité de l'Etat a longtemps couvert l'ensemble de toutes les activités rattachées à l'exercice de la fonction juridictionnelle. Ainsi M. Ardant a pu constater que « *de toutes les activités étatiques, il n'y avait que la fonction juridictionnelle pour rester au stade initial, l'ancien principe général d'irresponsabilité ne jouait plus qu'en des frontières restreintes, la fonction juridictionnelle faisait une tache dans le système moderne de la responsabilité de la puissance publique, elle constituait la dernière forteresse de l'arbitraire étatique* »¹⁵⁹.

Pour ce qui est des autres fonctions étatiques, la fonction exécutive ou la fonction législative, il a été effectivement admis qu'elles causent des dommages et entraînent la mise en cause de la responsabilité de l'administration, alors qu'on considérait que l'œuvre de la justice était par définition correcte, conforme au droit, et donc qu'elle ne pouvait créer de préjudice qui ne soit légitime¹⁶⁰. La fonction juridictionnelle est une forme de l'expression de la souveraineté de l'Etat (notion que nous allons évoquer ultérieurement), ce qui empêchait la reconnaissance de la responsabilité de celui-ci en la matière.

Accepté comme incontestable, ce principe d'irresponsabilité ne connaissait que deux exceptions législatives. En effet, la loi du 8 juin 1895, réformant le pourvoi en révision, permettait l'allocation d'indemnités aux victimes d'erreurs judiciaires et la loi du 7 février

¹⁵⁷ P. DABEZIES, Loi de 1937 et orientation nouvelles en matière de responsabilité des membres de l'enseignement public, AJDA, 1969, p.391.

¹⁵⁸ G. DARCY, La responsabilité de l'Etat du fait des accidents scolaires, *op. cit.*, p.65.

¹⁵⁹ P. ARDANT, La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction juridictionnelle, *op. cit.*, p.2.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p.1.

1933, modifiant la procédure de prise à partie, déclarait l'Etat civilement responsable des dommages et intérêts mis à la charge des magistrats¹⁶¹. La victime d'un dommage subi du fait de la police administrative avait droit à une indemnisation ; par contre, la victime d'une opération de police judiciaire ne pouvait prétendre à aucune indemnisation.

Le 23 novembre 1956, avec l'arrêt *Giry*¹⁶², l'irresponsabilité de l'Etat-juge s'inclina¹⁶³. Les faits de l'affaire étaient les suivants : un matin du mois de décembre 1949, des pêcheurs venus se restaurer à la « Bonne Auberge », à Grigny, trouvent les patrons de l'hôtel asphyxiés, dans leur chambre, par le gaz d'éclairage. Ils appellent un médecin, le docteur Perrier, et ils alertent la police. Le docteur Perrier, après avoir constaté le décès des hôteliers et donné ses soins à deux autres victimes, rencontre, au moment de quitter les lieux, un de ses confrères, le docteur *Giry*, qui avait été requis par le commissaire de police pour faire un rapport sur les causes de l'asphyxie et l'état des victimes ; il retourne alors dans l'immeuble, en compagnie de ce praticien ; à ce moment se produit une violente explosion ; une trentaine de personnes, dont les deux médecins, sont gravement blessés. Les causes des émanations de gaz et de l'explosion sont demeurées inconnues. Le docteur Perrier a demandé la réparation de son préjudice à la commune de Grigny et a été indemnisé en sa qualité de collaborateur occasionnel de service public. L'indemnisation de M. *Giry* demeurait problématique puisqu'il était requis par l'administration, et qu'il n'était donc pas un collaborateur occasionnel. Dans ce cas, la Cour de cassation a décidé que le litige mettait en cause la responsabilité de la puissance publique à l'occasion du fonctionnement du service public de la justice ; que les tribunaux judiciaires ont en pareil cas le pouvoir et le devoir de se référer aux règles du droit public ; et qu'ils doivent en l'espèce appliquer le principe selon lequel la responsabilité de l'administration est engagée sans faute à l'égard de ses collaborateurs occasionnels, qu'ils soient bénévoles ou requis.

Cependant, cette jurisprudence ne consacrait pas à elle seule un principe général de responsabilité de l'Etat, les applications postérieures à l'affaire *Giry* restant limitées à certains domaines. En effet, la portée de cette jurisprudence était doublement limitée. D'abord, en ce que la décision de justice elle-même ne pouvait engager la responsabilité de l'Etat ; ensuite,

¹⁶¹ A. TOUFFAIT et L. AVERSENG, *Détention provisoire et responsabilité de l'Etat*, D., 1974, chron. p.261.

¹⁶² Cass. civ. 23 novembre 1956, *Trésor public c/ Giry*, Bull. civ. II, 407 ; D., 1957, p.34, concl. LEMOINE ; AJ, 1957.II.91, chron. FOURNIER et BRAIBANT ; JCP, 1956.II.9681, note ESMEIN ; RDP, 1958, p.298, note WALINE.

¹⁶³ E. DE VALICOURT, *L'erreur judiciaire*, L'Harmattan, 2005, p.246.

en ce que cette responsabilité n'était encourue qu'à l'égard d'un collaborateur du service de la justice et non du justiciable lui-même, usager de ce service¹⁶⁴.

La loi du 5 juillet 1972 a mis fin à cette légende d'irresponsabilité en la matière et a consacré la possibilité de la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par le fonctionnement du service public judiciaire. Selon les termes de l'article L.141-1 de l'ordonnance n° 2006-673 qui a abrogé et partiellement recodifié l'article L.781-1 du Code de l'organisation judiciaire, « *l'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice. Sauf dispositions particulières, cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice* ».

La loi du 5 juillet 1972 s'applique à l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire, mais pas à celles de l'ordre administratif, le Conseil d'Etat ayant jugé, dans l'arrêt Darmont, que l'article 11 de la loi du 5 juillet 1972 ne s'appliquait pas à la justice administrative¹⁶⁵. Dans cette affaire, les requérants avaient en effet invoqué l'article L. 781-1, alinéa 1 de la loi du 5 juillet 1972 écarté par le Conseil d'Etat au motif que cette disposition concernait exclusivement l'activité judiciaire, et pas l'activité administrative. S'il était clairement rappelé que seules les activités juridictionnelles relevaient de la responsabilité étatique posée par l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire (le champ d'application de cette disposition est donc bien limité à la seule activité des tribunaux judiciaires), il était dit que, selon « *les principes généraux régissant la responsabilité de la puissance publique, une faute lourde commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative est susceptible d'ouvrir droit à une indemnité* »¹⁶⁶. Autrement dit, la responsabilité ne trouve pas sa source dans l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire, mais « *dans les principes généraux régissant la responsabilité de la puissance publique* ». C'est pourquoi nous allons nous y intéresser dans notre deuxième chapitre.

Enfin, en vertu de l'article L.141-2 de l'ordonnance du 8 juin 2006, l'Etat garantit les victimes des dommages causés par les fautes personnelles des juges et autres magistrats, sauf en cas de recours contre ces derniers.

¹⁶⁴ O. RENARD-PAYEN, Y. ROBINEAU, La responsabilité de l'Etat pour faute du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire et administrative, in Rapport de la Cour de cassation 2002, Documentation Française, 2003, p.59.

¹⁶⁵ CE, 29 décembre 1978, Darmont, D., 1979 p.278, note VASSEUR, RDP, 1979, p.1744, note AUBY.

¹⁶⁶ E. DE VALICOURT, L'erreur judiciaire, *op. cit.* p.268.

3- Les services des postes et télécommunications

En vertu de l'article 25 de la loi du 2 juillet 1990 portant sur l'organisation de la poste et des télécommunications, les relations de la Poste, établissement public à caractère industriel et commercial, avec ses usagers, sont régies par le droit commun et les litiges auxquels elles donnent lieu sont portés devant les juridictions judiciaires, à l'exception de ceux qui relèvent, par leur nature, de la juridiction administrative¹⁶⁷. Quant à la personne morale de droit public France Télécom, elle a été transformée à compter du 31 décembre 1996 en entreprise nationale, dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social par la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996. Ses biens, qui relevaient du domaine public, ont été déclassés à la même date. En conséquence, quelles que soient les dates auxquelles ils ont été entrepris et achevés, les ouvrages immobiliers appartenant à la société France Télécom ne présentent plus, depuis le 31 décembre 1996, le caractère d'ouvrages publics et les dommages causés par ces derniers ne sont plus susceptibles d'être qualifiés de dommages de travaux publics que pourrait reconnaître la juridiction administrative. Toutefois, il en va autrement pour les biens publics tels qu'une voie publique et tout ce qui en constitue une dépendance¹⁶⁸.

Le Code des postes et des communications électroniques précise que la responsabilité des prestataires de services postaux est engagée dans les conditions prévues par les articles 1134 et suivants en ce qui concerne l'exécution des contrats, dans les articles 1382 et suivants pour ce qui est des délits et des quasi délits, et dans le Code civil au sujet des pertes et avaries survenues lors de la prestation, mais que cette responsabilité tient compte des caractéristiques des envois et des tarifs d'affranchissement selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat qui détermine des plafonds d'indemnisation.

¹⁶⁷ TC., 15 mars 1999, M. Ghenai c/ La Poste, req. n° 3081.

¹⁶⁸ Avis CE, 11 juillet 2001, M. Adéleé, n°229486 : « Si elle est chargée de l'exécution d'une mission de service public, qui consiste notamment en la fourniture du service universel des télécommunications à toute personne et sur l'ensemble du territoire national, la société France Télécom est une personne morale de droit privé, dont le fonctionnement relève, sauf dispositions particulières contraires, du droit privé. Son réseau de télécommunications ouvert au public est soumis au régime qui est déterminé par le code des postes et télécommunications pour tous les opérateurs autorisés à installer et à exploiter un réseau ouvert au public, notamment en ce qui concerne la protection pénale définie pour les installations, les droits de passage sur le domaine public routier, les servitudes sur les propriétés privées et les modalités d'une utilisation partagée des installations. De surcroît, comme le montrent les dispositions du 2 de l'article 1er bis de la loi du 2 juillet 1990, le législateur a entendu mettre fin à la protection particulière dont bénéficiaient les biens de la personne morale de droit public France Télécom. Il résulte de ce qui précède que, quelles que soient les dates auxquelles ils ont été entrepris et achevés, les ouvrages immobiliers appartenant à la société France Télécom ne présentent plus, depuis le 31 décembre 1996, le caractère d'ouvrages publics. Il n'en est autrement que pour ceux qui sont incorporés à un ouvrage public tel qu'une voie publique et qui en constituent une dépendance ».

B- La responsabilité sans faute

Le législateur utilise aussi le critère matériel est dans le domaine de la responsabilité sans faute. C'est notamment le cas pour les dommages causés par la détention provisoire (1), pour les dommages provoqués par des explosions (2) ou pour ceux causés par l'utilisation de l'énergie nucléaire (3).

1- Les dommages causés par la détention provisoire

La détention provisoire se place entre la phase de police judiciaire et le moment du jugement. Elle peut causer un dommage aussi grand et aussi injuste que le fonctionnement de la police judiciaire ou que celui des juridictions de jugement quand celles-ci condamnent un innocent. L'acquittement postérieur à la détention provisoire lave mal les soupçons, parce qu'il peut être prononcé au bénéfice du doute¹⁶⁹. Cependant les dommages subis par les personnes ayant accompli une détention mais dont l'innocence avait été reconnue ne donnaient traditionnellement le droit à aucune réparation de la part de l'Etat. Pour autant, le sort de ces personnes ne s'est pas systématiquement heurté à l'indifférence générale : Louis XV, dont l'attention avait été éveillée par Voltaire sur la situation des héritiers de Calas, avait prélevé sur sa cassette une somme qui leur fut attribuée¹⁷⁰. En l'occurrence, il ne s'agissait pas d'une reconnaissance de la responsabilité de l'Etat, c'était seulement un acte de charité. Plus tard, le Code d'instruction criminelle n'ayant prévu aucune disposition tendant à une indemnisation après la détention provisoire, c'est finalement une loi de finance du 8 avril 1910 qui institua pour la première fois un crédit intitulé « secours aux individus relaxés ou acquittés ». Rejoignant un objectif d'équité, cette indemnité excluait par nature toute action en responsabilité de l'Etat qui n'était pas envisageable en la matière¹⁷¹.

La loi du 17 juillet 1970 reposait sur l'idée « *que la collectivité doit supporter dans certains cas, même en l'absence de faute imputable à ses agents, les conséquences dommageables du risque créé par le fonctionnement de ses services afin d'éviter une rupture de l'égalité devant*

¹⁶⁹ J. LEAUTE, Pour une responsabilité de la puissance publique en cas de détention préventive abusive, D., 1966, p.61.

¹⁷⁰ E. DE VALICOURT, L'erreur judiciaire, *op. cit.*, p.346.

¹⁷¹ D. KARSENTY, La réparation des détentions, JCP, 2003.I.108.

les charges publiques »¹⁷². La loi de 1970 avait ainsi été fondée sur la théorie du risque. Une indemnité pouvait être accordée à toute personne ayant fait l'objet d'une détention provisoire au cours d'une procédure terminée à son égard par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive, lorsque cette détention lui a causé un préjudice manifestement anormal et d'une particulière gravité. L'application pratique de ce texte s'est révélée complexe : la question se posait notamment de savoir si le bénéfice de l'article 149 devait être réservé aux seules personnes dont l'innocence ne faisait pas de doute comme le suggéraient certains : « *Il faudrait que la victime rapportât la preuve qu'elle n'est en rien coupable. La présomption d'innocence ne saurait la décharger de cette obligation. Elle couvre tous les inculpés et le doute profite à certains coupables, qui ne méritent pas d'être indemnisés* »¹⁷³. Alors que c'est justement ce doute jeté sur une personne qui constitue en partie le dommage dont elle est victime. Dans ce cas, il est question d'un autre procès que celui qui est conduit contre la victime : il s'agit du procès mené par la victime pour la reconnaissance de son innocence, contraire aux principes élémentaires du droit pénal. Il fallait également prendre en compte les victimes qui contribuaient à la survenance du dommage par leurs propres fautes : il apparaissait légitime de retenir les fautes commises par le requérant, telles que les faux aveux ou les recours dilatoires ayant conduit à sa détention.

L'exigence d'un préjudice « *manifestement anormal et d'une particulière gravité* » a été supprimée par la loi du 30 décembre 1996. Par contre, pour garantir de manière objective l'obtention d'une réparation juste et équitable, il a fallu attendre les lois de l'année 2000.

L'article 149 du Code de procédure pénale, issu de la loi du 17 janvier 1970 et modifié par la loi du 15 juin 2000 et celle du 30 décembre 2000 introduit un principe de réparation intégrale du préjudice subi par la personne qui a été détenue au cours d'une procédure qui s'est terminée favorablement pour elle¹⁷⁴. La loi a ainsi institué « *un système de garantie sociale* » basé sur le principe « *d'indemnisation systématique* »¹⁷⁵.

¹⁷² Doc. A.N., 28 mai 1970, J.O., 29 mai 1970, p.1148.

¹⁷³ J. LEAUTE, *art. précit.*, D., 1966, p.61.

¹⁷⁴ Art. 149 du Code de procédure pénale : « *Sans préjudice de l'application des dispositions des deuxième et troisièmes alinéas de l'article L.781-1 du code de l'organisation judiciaire, la personne qui a fait l'objet d'une détention provisoire au cours d'une procédure terminée à son égard par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive a droit, à sa demande, à réparation intégrale du préjudice moral et matériel qui lui a causé cette détention. Toutefois, aucune réparation n'est due lorsque cette décision a pour seul fondement la reconnaissance de son irresponsabilité au sens de l'article 122-1 du code pénal, une amnistie postérieure à la mise en détention provisoire, ou la prescription de l'action publique intervenue après la libération de la personne, lorsque la personne était dans le même temps détenue pour autre cause, ou lorsque la personne a fait l'objet d'une détention provisoire pour s'être librement et volontairement accusée ou laissé*

2- Les dommages causés par des explosions

Dès 1874, le Conseil d'Etat posait le principe de la responsabilité sans faute de l'Etat à l'occasion de l'explosion d'une poudrerie. Il s'agissait en l'espèce d'une entreprise privée qui fabriquait de la poudre blanche, sous les ordres et dans l'intérêt exclusif de l'Etat. Après avoir relevé que « *la cause de l'explosion est impossible à signaler ou même à présumer* », ce qui constituait donc un cas fortuit, le Conseil d'Etat déclarait formellement que « *le sieur de Plazanet est fondé à soutenir que c'est à l'Etat, par les ordres et dans l'intérêt duquel la fabrication de la poudre blanche a été entreprise, qu'il incombe de supporter les conséquences dommageables de cette fabrication, soit vis-à-vis du requérant, propriétaire de l'entreprise, soit vis-à-vis des tiers* »¹⁷⁶. Dans un second arrêt, relatif au montant de l'indemnité, le Conseil d'Etat reprenait purement et simplement ces mêmes termes¹⁷⁷. A cette époque, le droit positif, d'origine jurisprudentielle, a donc consacré un système de responsabilité sans faute de l'Etat pour les conséquences de ces explosions. Les termes de l'arrêt de Plazanet conduisent à penser que c'est l'idée de risque créé qui servait de fondement à cette jurisprudence¹⁷⁸.

A la suite d'une nouvelle explosion, le Conseil d'Etat a admis la responsabilité de l'Etat, mais cette fois sur le terrain de la faute¹⁷⁹. Dans cette nouvelle affaire, il a relevé que « *l'explosion de la poudrerie ne se serait pas produite si toutes les précautions propres à l'éviter avaient été prises ; que, par suite, l'Etat n'est pas fondé à décliner sa responsabilité* ». En 1919, le classique arrêt Regnault-Desrozières¹⁸⁰ va s'inscrire dans le cours de cette évolution, consacrant à nouveau, par un revirement de jurisprudence définitif, le système de la responsabilité sans faute. L'idée, déjà incluse dans le vieil arrêt de Plazanet de 1874 va être reprise, mais avec plus d'éclat : surgit l'idée de risque exceptionnel. Le commissaire du gouvernement Corneille avait en effet proposé au Conseil d'Etat de considérer que la

accuser à tort en vue de faire échapper l'auteur des faits aux poursuites. A la demande de l'intéressé, le préjudice est évalué par expertise contradictoire réalisée dans les conditions des articles 156 et suivants ».

¹⁷⁵ D. KARSENTY, *art. précit.*, JCP, 2003.I.108.

¹⁷⁶ CE, 12 juin 1874, de Plazanet, Rec., p.556.

¹⁷⁷ CE, 9 mars 1877, de Plazanet, Rec., p.617.

¹⁷⁸ F.-P. BENOIT, La responsabilité de la puissance publique du fait des explosions, JCP, 1953.I.1072.

¹⁷⁹ CE, 20 mai 1904, Perrimond, Rec., p.422.

¹⁸⁰ CE, 28 mars 1919 Regnault-Desrozières, Rec., p.329 ; RDP, 1919, p.239, concl. CORNEILLE, note JEZE ; D., 1920.3.1 note APPLETON ; S., 1918-1919.3.25, note HAURIUO ; GAJA, n°36.

responsabilité de l'Etat soit engagée en raison des fautes commises par l'autorité militaire dans l'organisation du service, mais le Conseil d'Etat ne l'avait pas suivi et avait reconnu aux requérants le droit à une indemnité en raison du risque anormal de voisinage créé par l'accumulation d'une grande quantité de grenades à proximité d'une agglomération et par la manutention constante de ces engins, dans des conditions d'organisation sommaires. Désormais, les victimes d'un risque exceptionnel vont recevoir réparation sans avoir à prouver l'existence d'une faute. Le développement de la jurisprudence a conduit à admettre que ce risque peut résulter de choses, d'activités ou de situations dangereuses¹⁸¹.

Dans le cas d'accidents survenus dans les établissements de l'Etat ou dans les établissements privés travaillant pour la défense nationale, la législation contenait déjà certaines dispositions destinées à sauvegarder les droits des victimes. On pouvait envisager deux types de victimes : les personnes employées dans l'établissement-même où ils se produisent, et les tiers atteints dans leur personne ou dans leurs biens par les conséquences de l'accident. La loi du 9 avril 1898 concernant la responsabilité des accidents du travail portait sur la responsabilité des accidents dont les ouvriers peuvent être victimes dans leur travail. Quant aux tierces victimes, elles pouvaient faire appel aux principes généraux posés dans les articles 1382 et suivants du Code civil¹⁸². Mais ces principes généraux consacrent l'idée qu'en l'absence d'un contrat, seule la faute peut engendrer une responsabilité vis-vis de la victime d'un dommage. En outre, les nécessités de la défense nationale ont rapidement multiplié les établissements où se fabriquent, s'entreposent ou se manipulent des produits dangereux, inflammables, toxiques ou explosifs et où s'emploient des machines de grande puissance. Elles ont créé une sorte de risque social dont il paraît difficile de laisser la charge intégrale aux victimes des accidents ou même aux auteurs de ces accidents¹⁸³.

C'est pourquoi s'est faite jour la nécessité d'intervenir pour le législateur. La loi du 3 mai 1921 sur la réparation des dommages occasionnés aux tiers par des accidents survenus dans les établissements de l'Etat ou dans les établissements industriels privés travaillant pour la défense nationale s'applique aux dommages corporels ou matériels causés aux tiers à la suite d'une explosion, une déflagration, une émanation de substances explosives, corrosives, toxiques, etc... lorsque la réparation ne peut être obtenue par les recours de droit commun.

¹⁸¹ M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLLE, B. GENEVOIS, GAJA, 17^{ème} Ed., n°36- 4.

¹⁸² Origine et objet de la loi, D., 1923, lois et décrets, rapports et discussions législatives, p.181.

¹⁸³ *Idem*.

La responsabilité de la puissance publique pour les dommages causés par certaines explosions est spéciale. Elle varie essentiellement en fonction de la nature du sinistre. On distingue ainsi deux grandes catégories d'explosions : les explosions de matières explosives groupées correspondant à la définition donnée par la loi du 3 mai 1921 ; et les explosions de projectiles ou d'engins isolés abandonnés après les guerres sur les champs de bataille,¹⁸⁴ qui échappent à la loi du 3 mai 1921. Les dommages causés par les explosions étaient d'abord réparés par application de la théorie des dommages causés par les travaux publics. Au lendemain de la guerre 1914-18, le Conseil d'Etat considéra que la recherche et l'enlèvement de ces projectiles constituaient un travail public. La responsabilité de l'Etat était ainsi admise pour les dommages causés aux tiers en dehors de toute idée de faute ; la responsabilité de la puissance publique était cependant écartée, partiellement ou totalement, au cas de faute de la victime¹⁸⁵. La loi du 28 octobre 1946 sur la réparation des dommages assimile à des dommages de guerre « *les dommages causés par les opérations de déminage et de désobusage effectuées par l'Etat* ». La réparation devient alors forfaitaire, sauf si la victime peut établir une faute à la charge du service¹⁸⁶. La réparation de ces dommages est actuellement régie par la loi n° 66-383 du 16 juin 1966 relative aux opérations de déminage poursuivies par l'Etat.

La loi du 3 mai 1921 consacre la responsabilité de l'Etat en cas de dommages matériels ou physiques causés à des personnes étrangères à l'entreprise, publique ou privée, par la fabrication, le transport, la conservation en stock d'une fraction particulièrement dangereuse du matériel destiné à être mis à la disposition de l'armée en vue d'opérations de guerre¹⁸⁷.

Or, « *depuis 1921, grâce à la maîtrise de l'atome, le progrès des techniques a marqué une accélération spectaculaire, spécialement dans le domaine militaire* »¹⁸⁸. La loi du 3 mai 1921 s'avère insuffisante pour assurer la réparation des dommages causés par l'emploi nouveau de l'énergie nucléaire.

¹⁸⁴ F. VINCENT, Régimes législatifs spéciaux de responsabilité, Jcl. A., Fasc. 960, n°110.

¹⁸⁵ *Ibidem*, n°121.

¹⁸⁶ *Ibidem*, n°122.

¹⁸⁷ Origine et objet de la loi, D., 1923, lois et décrets, rapports et discussions législatives, p.181.

¹⁸⁸ J.-M. BECET, La responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par l'armée aux particuliers, *op. cit.*, p.160.

3- Les dommages causés par l'utilisation de l'énergie nucléaire

La spécificité du risque nucléaire exige un régime particulier de responsabilité civile. Les effets d'un accident nucléaire peuvent frapper des régions éloignées de l'installation en question et par conséquent rendre difficile l'établissement d'un lien de causalité entre l'accident et les dommages causés. Par ailleurs, les conséquences d'un tel accident peuvent être catastrophiques, tant au niveau humain que matériel. En effet, comme les autres dégâts écologiques d'ailleurs, les effets radioactifs d'un accident nucléaire ne pourront pas être limités ni dans le temps ni dans l'espace, à l'instar de l'exemple redoutable de l'accident de Tchernobyl à la suite duquel des nuages nucléaires ont traversés les frontières. C'est pourquoi le dommage écologique n'est pas limité au pays où est survenu l'accident. L'ampleur des dommages susceptibles d'être causés par le nucléaire a donc incité les Etats à mettre en place les régimes internationaux issus de la convention de Vienne du 21 mai 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et de celle de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire amendée et complétée par plusieurs protocoles additionnels : les grands principes en la matière furent ainsi fixés, et le soin en a été laissé aux Etats signataires de préciser un certain nombre de points .

En France, la loi n° 68-843 du 30 octobre 1968 règle les questions de fond et de procédure laissées à l'initiative des législations nationales par la Convention de Paris. Cette imbrication est bien exprimée par l'article 1 de la loi du 30 octobre 1968 qui énonce que les dispositions de cette loi fixent les mesures qui, en vertu de deux conventions internationales signées par la France, « *sont laissées à l'initiative de chaque pays contractant* »¹⁸⁹. Le champ d'application est énoncé par l'article 3 de la convention de Paris : il s'agit des dommages causés « *par un accident nucléaire mettant en jeu soit des combustibles nucléaires, produits ou déchets radioactifs détenus dans cette installation, soit des substances nucléaires provenant de cette installation* »¹⁹⁰. L'article 2 de la loi de 1968 précise que sont concernées toutes les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, qui exploitent une installation nucléaire, civile ou

¹⁸⁹A. KEREVER, La nouvelle législation en matière de responsabilité nucléaire, CJEG, févr. 1991, p.43.

¹⁹⁰ L'accident est lui aussi défini par le même article : « *Tout fait ou succession de faits de même origine ayant causé des dommages dès lors que ce fait ou ces faits ou certains des dommages causés proviennent ou résultent des propriétés radioactives, ou à la fois des propriétés radioactives et des propriétés toxiques, explosives ou autres propriétés dangereuses de combustibles nucléaires ou produits ou déchets radioactifs* ».

militaire à usage pacifique¹⁹¹. Sur le fond, il s'agit d'une responsabilité objective de l'exploitant : il devra indemniser dès lors qu'il a causé les dommages. Si les victimes sont avantagées en ce qu'elles n'ont pas à faire la preuve d'une faute, la question du lien de causalité s'avère redoutable : étant donné les forces en jeu et les possibilités de destruction, d'éventuelles expertises pourraient être bien difficiles à mener après coup¹⁹².

L'Etat est ainsi soumis à un régime législatif de responsabilité, soit à titre principal lorsque le dommage est causé par un navire ou une installation nucléaire affectés à l'un de ses services publics, soit subsidiairement comme garant de l'exploitant quand l'indemnisation est à la charge de ce dernier¹⁹³. Il résulte de ces dispositions un système de responsabilité sans faute à la charge exclusive de l'exploitant des installations civiles. Cette réparation est cependant limitée et au-delà de cette limite l'Etat doit prendre en charge l'indemnisation des victimes.

Le besoin de garantie est, d'après M. Odier, la contrepartie des risques créés et justifie le mécanisme de l'assurance obligatoire. L'auteur explique que « *dans des situations où on fait courir de tels risques à la communauté, il est logique d'offrir parallèlement un mécanisme automatique de responsabilité n'offrant pas de place à la contestation. C'est donc un besoin de garantie qui justifie le fondement de la responsabilité (...) en matière nucléaire* »¹⁹⁴. L'assurance est ainsi « *beaucoup plus qu'un moyen de se garantir individuellement contre une perte future : elle est devenue un véritable devoir social susceptible de recevoir une sanction légale* »¹⁹⁵. En effet il n'était pas suffisant d'avoir un responsable, il fallait un responsable solvable et l'assurance obligatoire qui existait déjà dans d'autres domaines s'est imposée comme étant le moyen le plus efficace de répondre à l'attente des victimes en matière nucléaire.

La loi du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire attribue compétence à l'ordre judiciaire pour réparer les dommages causés par les accidents nucléaires. En matière de navires nucléaires également, la loi du 12 novembre 1965

¹⁹¹ Pour les installations à usage non pacifique, l'article 5 prévoit que les éventuelles victimes qui eussent pu se prévaloir de la convention s'il s'était agi d'une installation à usage pacifique seront indemnisées par l'Etat sans que la réparation globale des dommages puisse excéder 600 millions de francs par accident.

¹⁹² J. TRAVARD, *thèse précit.*, p.284.

¹⁹³ C. BRECHON-MOULENES, Les régimes législatifs de responsabilité publique, *op. cit.*, p.66.

¹⁹⁴ F. ODIER, Droit maritime et droit nucléaire *in* I. RENS et J. JAKUBEC (dir.), Radioprotection et droit nucléaire, 1998, p.279.

¹⁹⁵ F. EWARD, La société assurancielle, Risques, juin 1990, n°1, p.5.

instaure le principe de la responsabilité sans faute à l'égard de l'exploitant. Si l'assurance ne permet pas l'indemnisation, la réparation est supportée par l'Etat à titre subsidiaire¹⁹⁶.

Le législateur a dernièrement adopté la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français¹⁹⁷. La loi pose trois conditions cumulatives pour que le droit à réparation soit ouvert. Il faut que la victime ait été présente sur les sites d'exposition nucléaire ou dans les zones de retombées de matières radioactives ; cette présence doit être intervenue à une période de contamination effective bornée par l'article 2 de la loi ; enfin, la personne, militaire, fonctionnaire civil ou simple habitant des atolls concernés doit être atteinte d'une maladie radio induite inscrite sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat conformément aux travaux reconnus par la communauté scientifique internationale¹⁹⁸. Le législateur a laissé le soin à un comité d'indemnisation, présidé par un haut magistrat entouré d'experts médicaux, d'examiner si les conditions posées par la loi sont remplies. Cette présomption de causalité n'est pas irréfragable puisqu'elle peut être contestée dans les cas où « *le risque attribuable aux essais nucléaires (peut) être considéré comme négligeable* »¹⁹⁹. Or, cette preuve n'a pas nécessairement à être établie par l'Administration puisque le comité d'indemnisation se voit reconnaître la compétence d'examiner si les conditions de l'indemnisation sont réunies et éventuellement de répondre par la négative. Le législateur a donc combiné la « présomption de causalité » avec une étude des dossiers au cas par cas par un comité qui sera spécialement créé à cet effet²⁰⁰.

§ II – L'application du critère fonctionnel

Le législateur fait aussi usage du critère fonctionnel pour attribuer une responsabilité à une personne publique, même si moins souvent. Peu importe si la responsabilité a pour fondement la faute (A) ou s'il s'agit d'une responsabilité sans faute (B).

¹⁹⁶ C. DEBBASCH, F. COLIN, Droit administratif, *op. cit.*, p.536.

¹⁹⁷ L. n° 2010-2 du 5 janvier 2010, J.O., 6 janvier 2010.

¹⁹⁸ D. JEAN-PIERRE, Le cancer et la présomption de causalité au service : le cas des victimes des essais nucléaires, JCP A., 2010.2051.

¹⁹⁹ Article 4 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010.

²⁰⁰ D. JEAN-PIERRE, *art. précit.*, JCP A., 2010.2051. L'auteur hésite donc à qualifier ce système de présomption d'imputabilité qui aurait dû conduire à une réparation automatique dès lors que les conditions posées par la loi étaient satisfaites sauf preuve contraire rapportée par l'Etat.

A- La responsabilité pour faute

La personne publique responsable du dommage causé par les véhicules administratifs (1) et la personne publique responsable du dommage causé par les services des assemblées parlementaire (2) sont définies suivant le critère fonctionnel.

1- Les dommages causés par les véhicules administratifs

Il est incontestable que les conditions dans lesquelles se produisent les accidents de la circulation, qu'ils soient causés par des véhicules administratifs ou par des véhicules privés, sont similaires²⁰¹. Cependant, dans le contentieux des accidents de la circulation, le montant des indemnités allouées aux victimes des accidents imputables à des collectivités publiques était auparavant extrêmement faible, surtout si on le comparait au montant des indemnités allouées par les tribunaux judiciaires dans des hypothèses semblables²⁰². Ce qui a conduit le législateur à unifier ce contentieux et à prévoir la compétence exclusive de la juridiction judiciaire pour la réparation des « *dommages de toute nature causés par un véhicule quelconque* », à l'exception seulement des « *dommages occasionnés au domaine public* ».

Par dérogation à l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790, la loi du 31 décembre 1957 réserve ainsi au juge judiciaire le contentieux des dommages causés par les véhicules propriété des personnes publiques ou dont elles ont la garde. En effet, il n'est pas nécessaire que le véhicule appartienne à une collectivité publique pour que l'accident dans lequel il est impliqué tombe sous le coup de l'art. 2 de ladite loi. Cette dernière vise un véhicule « *quelconque* », il peut donc être privé aussi bien que public, du moment qu'un agent administratif en service a causé l'accident (et l'on considère comme tel également un militaire, en raison du lien de subordination qui le rattache à l'autorité)²⁰³.

Un accident causé par un agent des Ponts et Chaussées circulant avec un camion départemental pour le compte d'une commune soulevait la question de savoir à quelle collectivité publique en incombait la responsabilité : l'agent, le propriétaire du véhicule

²⁰¹ Y. GAUDEMET, Traité de droit administratif, *op. cit.*, p.412, n° 883.

²⁰² F-P. BENOIT, La loi du 31 décembre 1957 sur la responsabilité des personnes morales de droit public du fait des véhicules, JCP, 1958, doct. 1444.

²⁰³ C. BLAEVOET, Responsabilité des personnes publiques et compétence en cas d'accidents de circulation causés par leurs agents en service, D., 1961, chron. p.9.

dommageable ou la personne pour le compte de laquelle le transport était effectué. Comme l'explique M. Benoît, tenir compte de la seule propriété est en contradiction avec le texte de la loi qui précise que c'est la personne à qui rend compte l'agent qui doit être mise en cause ; or il peut arriver que le véhicule d'une collectivité soit conduit par un agent d'une autre collectivité. On est ainsi amené à considérer comme meilleure la deuxième solution, qui consiste à agir contre la collectivité dont relève l'agent ; mais certains agents publics relèvent de plusieurs collectivités. Dans ces conditions, la troisième solution paraît sans doute logique, mais elle ne supprime par pour autant de difficiles problèmes d'espèce²⁰⁴.

La loi dispose expressément que « *la responsabilité de la personne morale de droit public étant, à l'égard des tiers, substituée à celle de son agent, auteur des dommages causés dans l'exercice de ses fonctions* », la réparation incombait donc dans l'espèce au service des Ponts et Chaussées dont relevait l'agent, et donc à l'Etat auquel est rattaché ce service. C'est ce qu'a bien jugé la Cour de Chambéry, le 10 mars 1960²⁰⁵. Pour la victime d'un accident de la circulation impliquant un véhicule administratif, le système paraît donc simple : elle devra attraire devant le juge judiciaire, qui jugera « conformément aux règles du droit civil », la personne publique dont relève l'agent conducteur, et elle seule.

Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi, la responsabilité de la personne morale de droit public est ainsi substituée à celle de son agent à l'égard de la victime, quelle que soit la nature de la faute commise par celui-ci, à la seule condition que la faute ait été commise par l'agent dans l'exercice de ses fonctions. La loi précise aussi que la substitution joue « *à l'égard des tiers* ». Donc, l'Administration, ainsi condamnée à supporter le poids d'une faute personnelle, pourra se retourner ensuite contre l'agent fautif suivant les règles de droit public applicables en pareil cas²⁰⁶.

On pourrait donc penser que la substitution a été édictée pour rendre plus sûre l'indemnisation des victimes, pour remplacer un débiteur éventuellement impécunieux par un débiteur nécessairement solvable. En réalité, si le législateur n'avait pas expressément prévu cette modalité de détermination du responsable, il y aurait eu application des « règles du droit civil », et la victime aurait eu le choix entre trois voies de droit : action directe contre l'agent (*préposé*), action conjointe contre l'agent et l'Administration, ou action directe contre cette

²⁰⁴ F-P. BENOIT, *art. précit.*, JCP, 1958, doct. 1444.

²⁰⁵ C. BLAEVOET, Responsabilité des personnes publiques et compétence en cas d'accidents de circulation causés par leurs agents conduisant des véhicules administratifs, D., 1960, chron. p.133.

²⁰⁶ F-P. BENOIT, *art. précit.*, JCP, 1958, doct. 1444.

dernière (*commettant*). On constate donc que le seul effet de la prescription légale est d'interdire à la victime d'utiliser les deux premières solutions que lui offrait le droit commun. Par conséquent le seul véritable bénéficiaire de la substitution est l'agent public : auteur de l'accident, il sera déchargé de toute obligation de réparation (sauf par suite de telle ou telle action récursoire)²⁰⁷.

Si la faute personnelle commise est étrangère aux fonctions publiques de l'agent, la loi du 31 décembre 1957 devient par contre inapplicable, et la victime ne dispose plus que des actions de droit commun, soit devant les tribunaux judiciaires contre l'auteur de l'accident, soit devant la juridiction administrative contre l'administration²⁰⁸. Dans le cas où l'agent public incriminé ne se trouvait pas dans l'exercice de ses fonctions lors de l'accident, la responsabilité de l'administration ne peut pas être mise en cause si l'accident était dépourvu de tout lien avec le service. Donc c'est la responsabilité de l'agent public qui va être mise en cause devant les juridictions judiciaires, conformément au droit commun. Par contre, si la question du lien avec le service est sérieusement contestée, c'est la juridiction administrative qui a la compétence de décider s'il y a un lien et si la responsabilité de l'administration peut être retenue²⁰⁹.

2- Les dommages causés par les services des Assemblées parlementaires

Selon l'article 8 de la loi organique du 17 novembre 1958 « *l'Etat est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires* ». C'est un régime de substitution de responsabilité et non un régime fondé sur le risque. Une faute doit être prouvée. Par « assemblée parlementaire », on doit entendre l'Assemblée nationale, le Sénat et le Congrès. Par « services » on doit entendre les personnes qui n'ont pas la qualité de parlementaires et qui agissent sous l'autorité du Président ou des questeurs et celles qui ont la

²⁰⁷ J. MOREAU, Responsabilité pour les dommages causés par les véhicules administratifs, Jcl. A., Fasc. 972, n°91.

²⁰⁸ F-P. BENOIT, *art. précit.*, JCP., 1958, doct. 1444.

²⁰⁹ TC., 20 novembre 1961, Compagnie La Providence et dame Grima c/ Duclos, Rec., p.880 ; D., 1962, p.265, note LECLERCQ : « *Considérant que sir les tribunaux de l'ordre judiciaire ont été compétemment saisis, par application de la loi du 31 déc. 1957, de l'action dirigée contre l'Etat et l'Algérie et tendant à faire reconnaître leur responsabilité du chef de l'accident causé par le sieur Duclos, sans qu'y fit obstacle, eu égard à la généralité des termes de la loi, la circonstance que celui-ci circulait sur un véhicule lui appartenant, la décision à intervenir sur cette action est subordonnée au point de savoir si le sieur Duclos se trouvait lors de l'accident dans l'exercice de ses fonction ; que cette question, qui soulève une contestation sérieuse, ne peut être tranchée que par la juridiction administrative ; que c'est dès lors à bon droit que le préfet a revendiqué pour ladite juridiction la connaissance de cette question préjudicielle* ».

qualité de parlementaires lorsqu'elles n'agissent pas en cette qualité, mais comme organes administratifs des Assemblées²¹⁰.

B- La responsabilité sans faute de la personne publique du fait des dommages subis par les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions

Concernant les dommages subis par les agents publics dans l'exercice de leur fonction, la personne publique responsable est celle à laquelle ces agents sont subordonnés.

Dans le cadre du principe du forfait de pension, dès lors qu'un dommage subi à l'occasion du service par un agent public, le régime de pensions civiles ou militaires donne lieu à réparation, à son profit ou à celui de ses ayants cause. Pourtant, ce mode de réparation empêche qu'une indemnité ne soit allouée à l'agent ou à ses ayants cause par application des règles générales de la responsabilité de la puissance publique²¹¹. La théorie dite du « forfait de pension » concerne la réparation des dommages corporels subis par les agents publics dans le cadre de leur mission de service public. Il ne s'agit pas ici des pensions de retraite qui sont une forme de traitement prolongé, mais des pensions dites d'invalidité ou de décès versées à un agent public ou à ses ayants droit lorsque l'agent public a été victime d'un accident en service²¹².

Le régime des pensions des fonctionnaires est fondé sur une idée de sécurité sociale : ce que l'on répare, c'est le risque professionnel, le risque couru dans l'exercice des fonctions²¹³. Dans la lignée de la jurisprudence *Cames*²¹⁴, la simple participation de l'agent au service faisait en effet peser sur lui un risque particulier, dit risque professionnel, pour lequel il devait être couvert même en l'absence de toute faute et sans que ce risque ait à être un risque exceptionnel²¹⁵. M. Romieu, commissaire du gouvernement, a en effet consacré la théorie du risque professionnel dans ses conclusions sur l'affaire *Cames* en disant qu' « *il appartient au juge administratif d'examiner directement, d'après ses propres lumières, d'après sa conscience, et conformément aux principes de l'équité, quels sont les droits et les obligations réciproques de l'Etat et de ses ouvriers dans l'exécution des services publics, et notamment si*

²¹⁰ C. DEBBASCH, F. COLIN, Droit administratif, *op. cit.*, p.535.

²¹¹ F.P. BENOIT, Forfait de pension et droit commun de la responsabilité administrative, JCP., 1956.I.1290.

²¹² G. BRAIBANT, B. STIRN, Le droit administratif français, Dalloz, 2002, p.360.

²¹³ *Ibidem*, p.362.

²¹⁴ CE, 21 juin 1895, *Cames*, Rec., p.509, concl. ROMIEU; D., 1896.3.65, concl. ; S., 1897.3.33, concl., note HAURIOU, GAJA, n°6.

²¹⁵ P. BON, Réparation des dommages subis par les militaires du contingent et contrôle du juge de cassation, RFDA, 1994, p.575.

l'Etat doit garantir ses ouvriers contre le risque résultant des travaux qu'il leur fait exécuter ; (...) si un accident se produit dans le travail et s'il n'y a pas faute de l'ouvrier, le service public est responsable et doit indemniser la victime »²¹⁶.

Il ne peut être question de mettre en place le forfait dans le cas de rapports entre l'agent et une collectivité autre que celle qui a la charge de la pension. Par conséquent, si le dommage donnant droit à la pension a été causé par une collectivité autre que celle qui supporte la charge de la pension, les victimes auront droit à une réparation intégrale, selon les règles du droit commun, de la part de la collectivité qui est à l'origine du dommage, de même qu'elles l'ont de la part de n'importe quel tiers auteur du dommage²¹⁷.

Le régime de la pension peut être regardé, dans son principe, comme favorable au fonctionnaire. Il lui ouvre une indemnisation automatique sans qu'il ait besoin d'attaquer en justice pour l'obtenir. Par ailleurs, la pension ouvre un champ qui a été progressivement élargi dans deux directions. D'une part, la notion d'accident de service est relativement extensive. Sont rangés dans cette catégorie les accidents de trajet, ainsi que des accidents survenus en dehors de l'accomplissement même du service. D'autre part, il a été jugé que la pension devait couvrir non seulement les conséquences directes de l'accident, mais également les dommages consécutifs à des accidents médicaux survenus à l'occasion des traitements rendus nécessaires par l'accident²¹⁸.

L'article L.2123-31 du CGCT dispose que « *les communes sont responsables des dommages résultant des accidents subis par les maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale dans l'exercice de leurs fonctions* ». Il prévoit ainsi un système de responsabilité sans faute des communes vis-à-vis des maires, adjoints, et présidents de délégation spéciale. Dans un tel régime, la faute de la victime, qui peut être soulevée d'office par le juge administratif, est partiellement ou totalement exonératoire de l'indemnité due par la personne publique responsable.

²¹⁶ J. ROMIEU, concl. sur CE, 21 juin 1895, Cames, D., 1896.3.65.

²¹⁷ F.P. BENOIT, *art. précit.*, JCP., 1956.I.1290.

²¹⁸ M. GUYOMAR, P. COLLIN, *Chronique générale de jurisprudence administrative française*, AJDA, 2001, p.158.

Les dommages subis par les maires, les conseillers municipaux, les conseillers généraux ou régionaux dans l'exercice de leurs fonctions doivent être réparés par les collectivités dont ils relèvent indépendamment de toute faute²¹⁹.

Cependant, l'extension du champ d'application du régime de la pension a pour corollaire une réduction à due concurrence des possibilités pour les fonctionnaires de mettre en œuvre les voies de droit commun de la responsabilité de la puissance publique. Ce qui entraîne, à une époque où ces possibilités se sont considérablement accrues, des différences manifestes de traitement entre des situations de fait strictement identiques²²⁰. M. Benoît dénonçait déjà en 1956 le fait qu' « avec le développement du droit commun de la responsabilité, le régime des pensions [constituait] une faveur pour l'administration, dont il [limitait] singulièrement les obligations à l'égard de ses agents dans la plupart des cas »²²¹. Les régimes forfaitaires sont ainsi plus avantageux d'un certain point de vue, puisque la responsabilité est engagée de toute façon, même sans faute ; mais en contrepartie, les victimes n'obtiennent pas une réparation intégrale du préjudice subi, mais seulement une réparation forfaitaire qui peut lui être inférieure en fait²²². Le Conseil d'Etat a heureusement abandonné cette règle du forfait de pension, qui interdisait à tout fonctionnaire, en cas de préjudice subi dans l'exercice de ses fonctions, de rechercher une réparation pour la part de celui-ci non couverte par le forfait de pension²²³.

Le système du forfait de pension ne permettant aux militaires du contingent qui subissent un dommage en service de n'obtenir, la plupart du temps, qu'une indemnité dérisoire, la loi n° 83-605 du 8 juillet 1983 a introduit à l'article L.62 du Code du service national un second alinéa selon lequel « les dispositions des articles 20 et 21 du statut général des militaires (qui renvoient justement au régime du forfait de pension) ne font pas obstacle à ce que les jeunes gens accomplissant les obligations du service militaire, victimes de dommages corporels subis dans le service ou à l'occasion du service, puissent, ainsi que leurs ayants droit, obtenir de l'Etat, lorsque sa responsabilité est engagée, une réparation complémentaire destinée à assurer l'indemnisation intégrale du préjudice subi, calculée selon les règles du droit commun ».

²¹⁹ C. DEBBASCH, F. COLIN, Droit administratif, *op. cit.*, p.536.

²²⁰ M. GUYOMAR, P. COLLIN, *Chronique précit.*, AJDA, 2001, p.158.

²²¹ F.P. BENOIT, *art. précit.*, JCP., 1956.I.1290.

²²² G. BRAIBANT, B. STIRN, *op.cit.*, p.360.

²²³ CE Sect., 15 décembre 2000, Mme Bernard, Rec., p.616 ; RFDA, 2001, p.701 ; AJDA, 2001, p.158.

Les militaires du contingent ont le droit, depuis la loi de 1983 et pour obtenir la réparation intégrale du préjudice subi, de saisir la juridiction administrative de droit commun d'une demande en indemnité complémentaire, le juge administratif imputant d'office sur le montant de la réparation intégrale le montant de la pension qui leur est ou qui leur sera servie²²⁴.

Conclusion du chapitre

Dans les systèmes d'indemnité, l'objectif à atteindre est d'offrir à la victime une indemnisation rapide et équitable. C'est pour cette raison qu'il faut un débiteur solvable défini pour prendre en charge l'indemnisation de la victime. On est tenté de plaider pour une imputabilité générale à la personne étatique, surtout en ce qui concerne les cas où la solidarité nationale est le fondement de l'indemnisation, mais elle est en réalité impossible. Les lois ayant assuré la voie de l'action récursoire ou subrogatoire désignent une personne publique en charge de la réparation afin de faciliter la démarche de la victime, et ils retardent ainsi le problème de la « responsabilité ».

Dans les systèmes de responsabilité, l'objectif n'est plus seulement d'indemniser la victime mais aussi de rechercher la personne publique responsable. Dans ces systèmes, comme on l'a expliqué, la responsabilité est liée à une activité de l'administration. Mais est-ce qu'il en va de même pour la détermination de la personne publique responsable ? Est-ce que la personne publique responsable sera définie en fonction de l'activité en question ? L'exemple des dommages causés par les véhicules administratifs nous montre que non. Ce n'est pas l'activité qui compte en la matière, mais le lien de subordination entre l'agent et la personne publique. Alors qu'en ce qui concerne les dommages causés par le fonctionnement du service public de la justice, c'est justement l'activité qui détermine l'imputabilité du dommage à une personne publique, en l'occurrence l'Etat.

En conséquence, on ne peut qu'affirmer l'absence de critère unique pour déterminer la personne publique responsable retenu par le législateur qui a effectivement opté tantôt pour le critère fonctionnel, tantôt pour le critère matériel.

²²⁴ P. BON, *art. précit.*, RFDA, 1994, p.575.

CHAPITRE 2 : La détermination de la personne publique responsable par la jurisprudence

En ce qui concerne la détermination de la personne publique responsable, la règle de principe est que « *la responsabilité suit la compétence* ». En vue d'examiner la valeur de cette règle, il faut connaître les compétences des personnes publiques pour pouvoir apprécier leurs champs de responsabilité. Selon le principe de spécialité, les personnes publiques ne peuvent agir que dans leur domaine d'action. En effet, le principe de spécialité est « *le principe qui distingue les personnes morales, publiques ou privées, des personnes physiques et en vertu duquel la capacité ou la compétence de ces personnes morales est limitée aux actes correspondant aux objets en vue desquels elles ont été créées* »²²⁵. L'agent ou l'organe qui dispose d'une compétence ne peut outrepasser cette dernière. Cette règle de spécialité est si importante qu'elle présente un caractère d'ordre public. L'incompétence est d'ailleurs le premier cas d'ouverture admis en matière de recours pour excès de pouvoir.

L'Etat, personne publique par excellence, n'est pas soumis au respect de principe de spécialité. Il peut intervenir en tout domaine. En effet, dans les Etats unitaires comme la France et la Turquie, la compétence de principe appartient à l'Etat. Ce n'est que dans la mesure où l'Etat se décentralise et accorde des compétences aux collectivités locales que celles-ci peuvent les exercer. De ce fait, évoquer la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales vient, en réalité, à déterminer les compétences des collectivités locales. En ce sens, les lois de 1983, dites les lois de décentralisation, ont surtout procédé à des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales.

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, complétée par de nombreuses lois ponctuelles, a établi la répartition entre les collectivités des compétences définies à l'avance par une énumération. Ce mode d'attribution n'était pas nouveau en 1983, mais il a été systématisé à cause de la volonté de créer des « blocs de compétences » et il a été entouré de certains principes²²⁶.

²²⁵ A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, Dalloz, 2002, p.298.

²²⁶ M. VERPEAUX, Les collectivités territoriales en France, Dalloz, Connaissance du droit, 3^e Ed., 2006, p.116.

En ce qui concerne notre recherche, dans la mesure où les personnes publiques ne peuvent agir que dans leur domaine de compétence, elles ne peuvent être responsables que des dommages survenus dans celui-ci. Le problème qui se pose, c'est que dans plusieurs domaines, les compétences des personnes publiques se chevauchent. En laissant le traitement de ce problème (qui génère une coresponsabilité des personnes en question) pour la suite de notre recherche, nous nous demanderons pour le moment s'« *il faut considérer que c'est la compétence qui détermine la responsabilité* »²²⁷. En effet, si la responsabilité suit la compétence, pour connaître le champ d'action des collectivités locales et en conséquence celui de leur responsabilité, il faut résoudre tout d'abord la question de savoir si les compétences des collectivités locales sont définies par une clause générale de compétence ou si elles sont des compétences d'attribution. Ce débat peut être résumé de manière suivante : ou bien les collectivités locales auraient compétence pour gérer toutes les questions entrant dans ce qu'on pourrait considérer comme les « affaires locales », ou bien les collectivités locales n'auraient compétence uniquement pour gérer les questions qui leur seraient expressément attribuées par la loi²²⁸. Cette question est importante puisque la détermination de la personne publique responsable en dépend. Si la compétence appartient pleinement à une collectivité publique, la responsabilité de celle-ci sera invoquée en cas de réalisation d'un dommage dans le domaine concerné, alors que si la compétence est partagée, va se poser le problème de détermination de la personne publique responsable.

Partant de ce point, il s'agit d'analyser la responsabilité découlant des compétences propres (Section 1^{ère} : La responsabilité des personnes publiques du fait de leurs compétences propres) puis des compétences attribuées des personnes publiques (Section 2^{ème} : La responsabilité des personnes publiques du fait de leurs compétences attribuées).

²²⁷ M. TADDEI, *thèse précit.*, p.318.

²²⁸ J.B. AUBY, J.F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales, op. cit.*, p.216.

Section 1^{ère} : La responsabilité des personnes publiques du fait de leurs compétences propres

Il est vrai que dans plusieurs domaines, l'Etat et les collectivités locales ont des compétences concurrentielles. Toutefois, on parle des compétences propres de l'Etat et des collectivités locales, où chacun garde le contrôle absolu sur ses domaines de compétence. En conséquence, dans le domaine des compétences propres, la détermination de la personne publique responsable demeure facile : celle qui détient la compétence sera responsable du dommage en découlant. Pour vérifier ceci, il faut tout d'abord préciser quelles sont les compétences propres des personnes publiques (§ I) pour ensuite conclure sur la responsabilité de celles-ci en la matière (§ II).

§ I – La notion de compétences propres

Toutes les compétences relèvent à l'origine de l'Etat. C'est ce dernier qui transfère certaines de ses compétences aux collectivités. Par contre, dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales, il n'est pas question d'un transfert des compétences considérées comme régaliennes (A). Comme le principe de spécialité n'est pas valable pour l'Etat, c'est-à-dire que celui-ci peut exercer toutes les compétences et qu'il est impossible de trouver des compétences qui par nature ne soient pas celles de l'Etat ; on distingue traditionnellement les compétences étatiques de celles des collectivités locales à partir de la notion d'affaires locales (B).

A- La notion de compétences régaliennes

La définition du mot « régalien » est, d'après le dictionnaire Petit Robert, « *du roi* »²²⁹. Les compétences régaliennes sont donc les compétences qui appartiennent au roi. D'après les auteurs du Lexique de politique, en France, le pouvoir régalien est « *ensemble des pouvoirs ou prérogatives appartenant à un monarque absolu. On qualifie, même dans une république, de régalien tout pouvoir particulièrement important (droit de dissolution du parlement) ou symbolique (droit de grâce) appartenant au chef de l'Etat, et considéré comme une*

²²⁹ Dictionnaire de la langue française, Le Petit Robert.

survivance de la tradition monarchique »²³⁰. Ainsi, « *les compétences régaliennes désignent les matières, les domaines, dont on considère qu'ils ne peuvent faire l'objet que d'une intervention de l'Etat.* »²³¹ Par conséquent, elles ne peuvent pas être transférées aux collectivités. Dans ce cas, se pose le problème de savoir comment limiter les compétences qui ne peuvent pas être exercées que par l'Etat. D'après M. Pontier, dire que telle ou telle compétence doit être exercée par l'Etat n'est effectivement qu'une préférence de ce que l'Etat et de ce qu'il doit faire²³². De ce fait, en parlant de compétences régaliennes on sort du domaine du droit pour entrer dans le domaine de la politique. Toutefois, pour la plupart des auteurs, les choses semblent assez simples : les fonctions régaliennes sont les fonctions de souveraineté. M. Chevallier estime, par exemple, que « *l'Etat est amené à prendre en charge les activités dites « régaliennes » qui, touchant à ses prérogatives de « souveraineté », constituent le noyau irréductible et la finalité ultime de son institution* »²³³. Remise en cause pour les uns²³⁴, redéfinie pour les autres²³⁵, la notion de souveraineté ne peut guère rendre ces fonctions régaliennes concrètes.

L'une des définitions les plus probantes de la souveraineté, et ce que l'on retient, est celle due à la doctrine allemande du XIXe siècle. Elle consiste à dire qu'est souverain le pouvoir qui dispose de la compétence de la compétence, autrement dit est souverain le pouvoir qui peut librement définir l'étendue de sa propre compétence, qui dispose donc d'une plénitude de compétence. L'Etat est dit souverain parce qu'il lui appartient, et à lui seul, de définir et par conséquent de délimiter, sous réserve des compétences identiques que détiennent les autres Etat, les compétences qu'il exerce, tant du point de vue matériel que des points de vues territorial et personnel²³⁶.

Pour MM. Mathieu et Verpeaux, « *la souveraineté de l'Etat se manifeste par le pouvoir de la collectivité qu'il constitue de décider en dernier lieu et de manière autonome de son destin. La répartition des compétences considérées comme attributs de souveraineté (police, monnaie, armée...) (...) ne remet pas en cause le principe même de la souveraineté qui ne*

²³⁰ C. DABBASCH, J.BOURDON, J.M.PONTIER, J.C. RICCI, Lexique de politique, Dalloz, 2001, p.356.

²³¹ J.-M. PONTIER, La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques, RDP, 2003, p.193.

²³² *Idem.*

²³³ J. CHEVALLIER, Science administrative, PUF, 3^e Ed., 2002, p.86.

²³⁴ B. MATHIEU, M. VERPEAUX, Droit constitutionnel, PUF, 2004, p.21.

²³⁵ A. HAQUET, La (re)définition du principe de souveraineté, Pouvoirs, 2000, p.141.

²³⁶ V. CONSTANTINESCO, S.PIERRE-CAPS, Droit constitutionnel, PUF, 4^e Ed., 2009, p.18.

support pas d'être partagée »²³⁷. Donc les attributs de la souveraineté, qui peuvent être délégués sans remettre en cause le principe même de souveraineté, ne peuvent pas être équivalents des compétences régaliennes qui, par définition, n'appartiennent qu'à l'Etat.

L'Etat, et lui seul, dispose, par exemple, de ce que Max Weber a appelé « *le monopole de la contrainte organisée* », car il est le seul à pouvoir édicter des règles de droit et à pouvoir les faire respecter, au besoin par la force, et cela de manière tout à fait officielle, tant sur le plan intérieur (police) que vis-à-vis de l'extérieur (armée)²³⁸. Pour M. Chevallier, « *en tant que manifestations de puissance, l'armée, la police et la justice relèvent de ses prérogatives « de souveraineté »* »²³⁹. Par conséquent, pour le Conseil constitutionnel les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale sont « *toutes les matières... qui intéressent l'espace de liberté, de sécurité et de justice* »²⁴⁰. Il est ainsi tentant, et trop facile, de dire que ce monopole est une expression des compétences régaliennes de l'Etat, alors que le maintien de la sécurité n'est pas une compétence exclusive de l'Etat : les collectivités locales disposent de certaines compétences en ce domaine, et donc une compétence que certains considèrent comme une compétence régalienne incontestable de l'Etat²⁴¹, s'accommodent de compétences appartenant aux collectivités locales²⁴².

Par ailleurs, il est d'autres fonctions qui ne se rattachent pas à la protection de la souveraineté de l'Etat et qui, cependant, relèvent de la responsabilité de ce dernier pour des raisons essentiellement historiques. Depuis la Révolution, par exemple, la compétence en matière d'état civil appartient à l'Etat. Aucune raison objective n'impose que cette fonction soit une fonction de l'Etat, la preuve en est que, dans d'autres pays, elle est considérée comme relevant des collectivités locales, et les compétences en sont remises à ces dernières. En France, les communes tiennent l'état civil, mais pour le compte de l'Etat²⁴³. En Turquie, pays dont l'organisation administrative est inspirée de celle de la France, il est tenu par les services déconcentrés de l'Etat. La tradition est si bien établie en France que nul ne songe à remettre en cause cette répartition des compétences. Cette situation montre simplement, d'après M. Pontier, une imbrication des collectivités locales avec l'Etat et l'impossibilité d'isoler

²³⁷ B. MATHIEU, M. VERPEAUX, Droit constitutionnel, *op. cit.*, p.205.

²³⁸ D. TURPIN, Droit constitutionnel, PUF, 2003, p.20.

²³⁹ J. CHEVALLIER, Science administrative, *op. cit.*, p.86.

²⁴⁰ CC. Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, traité établissant une constitution pour l'Europe, cons. n° 31-32, RDP, 2005, p.103.

²⁴¹ F. NICOUD, La participation des personnes privées à la sécurité publique : actualité et perspectives, RDP, 2006, p.1247.

²⁴² J.-M. PONTIER, *art. précit.*, RDP, 2003, p.193.

²⁴³ CGCT, art. L. 2122-32.

parfaitement les compétences régaliennes²⁴⁴. Une observation similaire pourrait être faite à propos de l'organisation des élections politiques et de certaines élections administratives dont sont chargées les communes. *« Lorsqu'il s'agit de l'organisation des élections nationales (président de la République et assemblées parlementaires) et communautaires, quelles que soient l'inévitabilité et la nécessité de l'intervention des communes, cette participation n'en demeure pas moins un fait porteur de signification, c'est bien une participation à une fonction régalienne »*²⁴⁵.

Comme les notions de régalienne et de souveraineté ne sont pas concluantes pour déterminer quelles sont les compétences régaliennes, consultons la Constitution dont le premier article affirme l'indivisibilité de la République. D'après M. Verpeaux, *« si la République, et plus globalement l'Etat, est indivisible, c'est parce que la souveraineté, qui fonde cet Etat, est elle-même indivisible »*²⁴⁶. L'article 3 de la Constitution de 1958 dispose que *« la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice »*. M. Verpeaux déduit donc que du fait de l'unité de l'Etat *« les collectivités territoriales ne peuvent pas avoir le pouvoir d'édicter des lois, ni ceux de rendre justice ou de conduire des relations internationales »*²⁴⁷.

B- Le contenu de la notion d'affaires locales

Dans l'histoire, on a utilisé deux modèles très différents de détermination des affaires locales : la clause générale et l'attribution légale de compétences. D'après M. Chapisat, la concomitance de ces deux procédés antinomiques est nocive car, loin de se corriger l'un l'autre, ils cumulent leurs inconvénients, au détriment d'une identification claire de la nature des affaires communales²⁴⁸. Le procédé de l'attribution légale de compétences consiste à procéder, dans les textes régissant les grands secteurs de l'administration publique (économie, aménagement, enseignement, aide sociale, environnement, action culturelle...) à une répartition des compétences entre les diverses autorités qui sont appelées à y participer.

²⁴⁴ J.-M. PONTIER, *art. précit.*, RDP, 2003, p.193.

²⁴⁵ *Idem.*

²⁴⁶ M. VERPEAUX, Les collectivités territoriales en France, *op. cit.*, p.50.

²⁴⁷ *Ibidem.*, p.51.

²⁴⁸ L.J. CHAPUISAT, Les affaires communales, AJDA, 1976, p.470.

Selon la « *clause générale de compétence* » au contraire, la commune est habilitée à gérer toutes les affaires d'intérêt public local, comme cela est aussi énoncé à l'article 2121-29 du CGCT : « *Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune (...) Le Conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local* ». Pour les départements, l'article 3211-1 du même code dispose que « *le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département./ Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et, généralement, sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi (...)* » ; pour les régions enfin, l'article 4221-1 prévoit : « *Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région./ Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes./ Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions.* ».

En vertu de l'article L. 2121-29 CGCT donc, « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Plus que le fondement de la distinction du rôle et des fonctions de l'assemblée délibérante par rapport à ceux du maire, qui incarne l'organe exécutif de la commune, un tel principe traduit l'existence d'une « *clause générale de compétences* » au bénéfice des communes²⁴⁹. Le droit positif reconnaît ainsi l'existence d'une compétence générale de la commune, compétence dont la délimitation s'avère particulièrement difficile du fait de son caractère abstrait qui repose sur la catégorie non moins générique « *d'affaires locales* »²⁵⁰. D'ailleurs, d'après M. Rivero et M. Waline, la décentralisation repose sur la distinction des affaires nationales, qui intéressent l'ensemble de la population, et des affaires locales, qui sont particulières à une collectivité, seules les dernières relevant de la décentralisation²⁵¹. Mais il nous semble en fait qu'il s'agit moins d'une question de compétences que d'un problème de gestion. Des compétences sont transférées aux collectivités territoriales car il est impossible de tout gérer depuis le centre.

²⁴⁹ J.M. PONTIER, Sempet Manet-Sur une clause générale de compétence, RDP, 1984, p.1443.

²⁵⁰ J.M. PEYRICAL, Réflexions autour de la sphère des compétences particulières des communes, D., 1998, p.341.

²⁵¹ J.RIVERO, J. WALINE, Droit administratif, Précis, Dalloz, 21^e Ed., 2006, p.36.

Selon M. Lachaume, « *en se référant aux affaires de la commune sans autre précision, le législateur a entendu intégrer dans celles-ci toutes les affaires ayant un lien avec la population de la commune et/ou son territoire* »²⁵². Si l'idée est séduisante, les explications qui le suivent sont décevantes : « *Etant entendu que n'y échappent que les affaires, qui pourraient être considérées comme communales par référence au territoire ou la population de la commune, mais que le législateur a attribué à une autre personne publique* »²⁵³ La solution ne se trouve donc apparemment pas dans « *le lien avec la population de la commune et/ou son territoire* » mais dans la volonté du législateur.

Toutefois, l'auteur insiste sur l'importance de la clause de compétence générale. D'après lui, « *la généralité de l'expression permet de faire entrer dans la catégorie des affaires de la commune, sur lesquelles cette dernière, et plus particulièrement le conseil municipal, dispose d'une compétence de décision, un très grand nombre d'intérêts, de besoins, d'activités. De plus cette généralité et cette absence d'énumération limitative des affaires communales –dont l'établissement soulèverait d'ailleurs des difficultés majeures- permettent une véritable dynamique communale* »²⁵⁴. Il est vrai que l'énumération des compétences locales serait très limitative et rigide, alors que grâce à la référence aux clauses de compétence générale, les collectivités se voient conférer une plus grande liberté d'action.

En effet, toujours d'après M. Lachaume, une activité que l'on ne conçoit pas aujourd'hui comme une affaire communale, peut à l'avenir correspondre à un intérêt public local et être considérée comme telle²⁵⁵. Et à l'inverse, comme tout peut cesser d'être d'intérêt local, tout est potentiellement susceptible de ne plus être considéré comme une affaire communale²⁵⁶.

Toutes ces observations nous mènent à la notion d'intérêt général. Bien évidemment, l'action locale, comme toute politique publique, ne peut qu'être justifiée et légitimée par l'intérêt général. L'intérêt général est « *tout ce qui est utile à la société et que les personnes publiques peuvent encourager* »²⁵⁷. La notion d'intérêt général se situe au cœur de la construction de la notion de service public. Elle est fondamentale à la définition du service public, dans la mesure où elle permet à la fois de déterminer, parmi les activités des personnes publiques, celles qui sont réellement des activités de service public et d'identifier, parmi les activités des

²⁵² J.F. LACHAUME, La commune, LGDJ, coll. Politiques locales, 1997, p.20.

²⁵³ *Idem.*

²⁵⁴ *Ibidem*, p.21.

²⁵⁵ *Idem.*

²⁵⁶ L.J. CHAPUISAT, *art. précit.*, AJDA, 1976, p.470.

²⁵⁷ R. ROUQUETTE, Le dictionnaire du droit administrative, le Moniteur, 2002, p.436.

personnes privées, celles qui sont susceptibles de recevoir la qualification de service public²⁵⁸. Cependant, elle est par essence un concept abstrait, étroitement dépendant des évolutions historiques, sociologiques et philosophiques de la société. Il évolue au gré des changements politiques et économiques²⁵⁹.

Par ailleurs, l'intérêt local est défini comme « *utilité publique propre à l'ensemble des habitants relevant d'une collectivité locale* »²⁶⁰. La notion d'intérêt public local est, comme celle d'intérêt général, évolutive et abstraite. Certes, les affaires de la commune ne peuvent être que celles qui relèvent du ressort territorial de sa compétence. En revanche, toute affaire qui est d'intérêt territorialement localisé n'est pas de ce fait nécessairement une affaire communale. L'intérêt local n'est pas une tranche localisée de l'intérêt général²⁶¹.

En effet, l'intérêt de la commune ne peut être, très logiquement du reste, que le but auquel doit tendre l'action des organes municipaux. Il ne préexiste pas à l'action et il ne peut pas être un critère de compétence²⁶².

La notion d'affaires locales repose ainsi sur des choix politiques, se révèle éminemment subjective et difficilement maîtrisable²⁶³. Par conséquent, il n'existe pas de compétences propres des collectivités territoriales qui ne leur sont pas attribuées et qui leur appartiennent sans contestation possible.

La constitution n'opère pas de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ; elle pose seulement des principes, tels que le principe de libre administration et, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le principe de subsidiarité. La loi constitutionnelle a, sans utiliser le mot de subsidiarité, inscrit un principe proche à l'article 72, alinéa 2 qui dispose en effet que « *les collectivités... ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Autrement dit, ce principe signifie que l'échelon supérieur ne peut intervenir que si les compétences ne peuvent être convenablement exercées à l'échelon inférieur²⁶⁴.

²⁵⁸ S. BRACONNIER, Droit des services publics, 2^e Ed., Thémis droit PUF., 2007, p.169.

²⁵⁹ *Ibidem*, p.170.

²⁶⁰ R. ROUQUETTE, Le dictionnaire de droit administratif, *op.cit.*, p.436.

²⁶¹ L.J. CHAPUISAT, *art. précit.*, AJDA, 1976, p.470.

²⁶² *Idem*.

²⁶³ J. BAGUENARD, La décentralisation, PUF, coll. Que sais-je ?, 6^e Ed., 2002, p.25.

²⁶⁴ M. VERPEAUX, Les collectivités territoriales en France, *op. cit.*, p.112.

Si ce principe confirme l'aptitude générale des collectivités à intervenir dans tous les domaines relevant de leur intérêt, il ne permet d'établir aucune délimitation matérielle des compétences locales²⁶⁵.

§ II – La responsabilité du fait des compétences propres

La détermination de la personne publique responsable s'avère facile en ce qui concerne les compétences régaliennes de l'Etat. En effet, l'Etat est tenu pour responsable des dommages survenus dans ce domaine. On peut toutefois se demander si la responsabilité d'une personne publique autre que l'Etat peut être mise en cause dans les domaines de la fonction législative (A) ou de la fonction juridictionnelle de celui-ci (B).

A- La fonction législative de l'Etat

Pour ce qui est de la fonction législative de l'Etat, la responsabilité de celui-ci peut être remise en cause du fait des lois (1) ou du fait de l'incompatibilité des lois avec le droit international (2).

1- La responsabilité de l'Etat du fait des lois

D'après M. Chapus, la responsabilité de l'Etat du fait des lois «*a une valeur exemplaire en faisant apparaître que même l'exercice de souveraineté peut être pour l'Etat une source d'obligation*»²⁶⁶. En effet, l'obstacle principal à la responsabilité de l'Etat réside dans l'idée de la souveraineté du Parlement et dans la considération que la loi exprime la volonté générale de la Nation. En outre on ne peut guère concevoir la notion de faute commise par le législateur surtout dans un pays où n'existe pas de contrôle de la validité des lois par le juge²⁶⁷.

²⁶⁵ L. JANICOT, Réflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français, AJDA, 2004, p.1574.

²⁶⁶ R. CHAPUS, Droit administratif général, t.1, *op. cit.*, n°1516, p.1376.

²⁶⁷ Y. GAUDEMET, Traité de droit administratif, t.1, *op. cit.*, p.836.

D'après MM. Broyelle, la consécration du principe de responsabilité de l'Etat du fait des lois a avant tout posé au juge un problème de compétence²⁶⁸. En effet, l'activité législative à l'origine du dommage est étrangère à l'administration. Non seulement le contentieux de cette activité ne relève pas de la compétence du juge administratif, mais la mission naturelle de celui-ci consiste précisément à garantir le respect de la loi et à veiller à son application régulière. C'est justement pour cette raison que la juridiction administrative turque ne prévoit pas la notion de la responsabilité de l'Etat du fait des lois, même si la loi en question est en contradiction avec la constitution. En effet, d'après le Conseil d'Etat turc, il s'agit de juger le bienfondé de la fonction législative et ce contentieux ne relève pas de ses compétences, mais de celles du Conseil Constitutionnel. Il se refuse ainsi à se prononcer sur la question et admet que l'administration ne peut pas être tenue pour responsable d'avoir accompli le devoir d'appliquer la loi qui s'impose à elle dans certaines circonstances²⁶⁹. Ces contraintes ont encadré également l'approche du Conseil d'Etat français. Il était exclu qu'il se reconnaisse compétent pour engager la responsabilité de l'Etat du fait d'une loi en soumettant la norme législative à un des régimes de responsabilité administrative de droit commun. Le juge administratif français a par conséquent exposé un régime qui n'attende pas à la qualité particulière de la loi et n'excède pas la mission du juge²⁷⁰.

Selon MM. Broyelle, le juge délimite clairement les domaines de compétences législative et juridictionnelle en prenant soin de séparer les effets normaux d'une loi de ses effets secondaires, que le législateur ne peut rechercher²⁷¹. Etant l'expression de la volonté générale, et s'imposant à tous, il est considéré que les actes législatifs ne peuvent causer que des dommages communs à tous les individus qu'ils concernent, ces dommages constituant ainsi des charges publiques²⁷². Le législateur est souverain pour imposer des charges publiques. En revanche, le Conseil d'Etat peut, tout en demeurant dans le cadre de sa mission, s'intéresser aux effets d'une loi, aux dommages que cause, non pas le législateur par un acte de volonté, mais l'application concrète de la loi²⁷³. Ce dommage, que MM. Broyelle appellent l'effet secondaire, n'était pas prévisible lors du vote de la loi ; c'est un effet de la loi qui n'est ni recherché ni nécessaire à la réalisation de l'objectif visé par celle-ci.

²⁶⁸ C. BROUELLE, La responsabilité de l'Etat du fait des lois, LGDJ, 2003, p.21.

²⁶⁹ Haute Juridiction administrative militaire, 5^e Sect., 5 avril 1994, n° E.1993/899, K.1994/508, Revue de la Haute Juridiction administrative militaire, n°9, p.711.

²⁷⁰ C. BROUELLE, La responsabilité de l'Etat du fait des lois, *op. cit.*, p.22.

²⁷¹ *Ibidem*, p.64.

²⁷² Y. GAUDEMET, Traité de droit administratif, t.1, *op. cit.*, p.836.

²⁷³ C. BROUELLE, La responsabilité de l'Etat du fait des lois, *op. cit.*, p.65.

En ce sens, avant l'arrêt La Fleurette, Léon Duguit a souligné, à propos de la responsabilité du fait d'une loi, qu'il ne s'agissait pas de « *critiquer l'œuvre du législateur (...), de savoir si la loi viole ou non le droit* », mais de « *savoir si l'application individuelle de la loi n'a pas pour conséquence d'occasionner, dans l'intérêt collectif, un préjudice grave à un individu déterminé* »²⁷⁴.

La contradiction fondamentale entre la responsabilité et la souveraineté du législateur se résout ainsi. Il est vrai que la notion de responsabilité est étrangère à toute contestation de l'œuvre législative ; elle se déclenche seulement du fait de la survenance d'un préjudice particulièrement choquant que le législateur ne visait pas et que l'équité commande de réparer. De plus, le requérant n'est susceptible d'obtenir réparation que dans les cas où le législateur ne s'y oppose pas²⁷⁵, c'est-à-dire dans ceux où, comme le déclare le Conseil d'Etat, « *rien, ni dans le texte même de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéressé une charge qui ne lui incombe pas normalement* »²⁷⁶.

La responsabilité du fait des lois se distingue immédiatement des autres responsabilités engagées par une rupture de l'égalité devant les charges publiques par le fait, qui lui est absolument spécifique, qu'il dépend de la volonté du législateur, c'est-à-dire de la volonté même des auteurs du dommage²⁷⁷. Il s'agit donc d'un régime juridique particulier qui ne trouve sa place parmi aucun régime de responsabilité de droit commun.

La jurisprudence a tout d'abord interprété cette condition de manière très extensive et toute loi intervenue dans un intérêt général et prééminent était censée avoir implicitement dénié toute responsabilité au législateur. De ce fait, la responsabilité du fait des lois n'était pratiquement jamais appliquée²⁷⁸. Le Conseil d'Etat a finalement infléchi sa jurisprudence et est revenu à une interprétation plus fidèle à l'esprit de la jurisprudence La Fleurette, par son arrêt du 30 juillet 2003, « *l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre* »²⁷⁹. Ni

²⁷⁴ L. DUGUIT, De la responsabilité pouvant naître à l'occasion de la loi, RDP, 1910, p.648.

²⁷⁵ C. BROUELLE, La responsabilité de l'Etat du fait des lois, *op. cit.*, p.1.

²⁷⁶ CE, 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers La Fleurette, Rec., p.25 ; S., 1938.3.25 concl. ROUJOU, note LAROQUE ; D., 1938.3.41, concl., note ROLLAND ; RDP, 1938 p.87, concl., note JEZE ; GAJA, n°53.

²⁷⁷ R. CHAPUS, Droit administratif général, t.1, *op. cit.*, n°1516, p.1374. Mme BROUELLE a approfondi cette idée sur laquelle elle a bâti sa thèse d'où il résulte que le fondement de cette responsabilité était la volonté du législateur.

²⁷⁸ D. POUYAUD, note sous CE Ass., 8 février 2007, Gardedieu, RFDA, 2007, p.525.

²⁷⁹ CE Sect., 30 juillet 2003, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, Rec., p.367 : « *Considérant qu'il ne ressort ni de l'objet ni des termes de la loi du 10 juillet 1976, non plus que de ses travaux*

le caractère d'intérêt général de la loi ni le silence du législateur sur les conséquences préjudiciables qu'elle pourrait avoir ne sauraient être interprétés comme excluant l'indemnisation²⁸⁰.

En effet, selon la jurisprudence traditionnelle, le juge n'aurait accordé réparation que si la loi avait prévu l'indemnisation de ses victimes, ce qui n'était pas le cas dans l'affaire La Fleurette. Avec cet arrêt, le silence de la loi cesse d'être interprété dans le sens d'un refus ; il est compris comme ouvrant la possibilité d'une réparation, que la société concernée va effectivement obtenir²⁸¹. Mais il faut noter que « *le juge se réfère toujours principalement à la loi pour apprécier, dans chaque affaire donnée, si le principe de responsabilité peut jouer. Même dans les cas où le législateur ne manifeste aucune opposition au principe de réparation, le juge n'engage la responsabilité que si cela lui semble politiquement admissible* »²⁸². Pour que l'engagement de la responsabilité soit politiquement admissible, le législateur doit d'abord ne pas avoir exclu toute indemnisation, de plus le préjudice doit avoir un caractère anormal et spécial, et enfin l'intérêt général qui préside à l'élaboration et à l'application de la loi doit ne pas être un intérêt général prééminent.

En ce sens, le juge administratif a par exemple jugé que l'intérêt général que constitue la préservation de l'environnement représentait un obstacle absolu à la mise en cause de la responsabilité de l'Etat. L'administration produit de plus en plus de textes qui ont pour but la préservation de l'environnement. Or, des législations, quelles qu'elles soient, et donc notamment des législations environnementales, peuvent directement ou indirectement causer des préjudices plus ou moins importants à certaines personnes. Les exploitants agricoles, par

préparatoires, que le législateur ait entendu exclure que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée en raison d'un dommage anormal que l'application de ces dispositions pourrait causer à des activités - notamment agricoles - autres que celles qui sont de nature à porter atteinte à l'objectif de protection des espèces que le législateur s'était assigné ; qu'il suit de là que le préjudice résultant de la prolifération des animaux sauvages appartenant à des espèces dont la destruction a été interdite en application de ces dispositions doit faire l'objet d'une indemnisation par l'Etat lorsque, excédant les aléas inhérents à l'activité en cause, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés » ; RFDA, 2004, p.144 concl. LAMY, note BON et p.156 note POUYAUD ; AJDA, 2003, p.1815, chron. DONNAT et CASAS.

²⁸⁰ CE, 2 novembre 2005, Coopérative agricole Ax'ion, Rec., p.468 ; RFDA, 2006, p.349, concl. GUYOMAR, note GUETTIER ; RDP, 2006, p.1427, note BROUELLE : Le Conseil d'Etat a jugé effectivement, alors même que la loi ne l'avait pas prévu expressément, que « *l'exploitation de silos de stockage de céréales dont la suppression a été ordonnée sur le fondement de la loi du 19 juillet 1976 relatives aux installations classées, en raison des dangers ou inconvénients qu'ils représentait, était fondé à demander l'indemnisation du dommage qu'il a subi de ce fait, du moins dans la mesure où il est établi qu'excédant les aléas que comporte nécessairement une telle exploitation, il revêt un caractère grave et spécial* ».

²⁸¹ R. CHAPUS, Droit administratif général, *op. cit.*, n°1516, p.1376.

²⁸² C. BROUELLE, La responsabilité de l'Etat du fait des lois, *op. cit.*, p.19.

exemple, subissent parfois des préjudices du fait de mesures de protection ou de gestion de la nature, notamment lorsque leurs cultures ou leurs animaux d'élevage sont attaqués par des espèces protégées. En considérant la protection de l'environnement comme un intérêt général prééminent, le juge la considérait auparavant comme un domaine incompatible avec le principe même d'une responsabilité sans faute de l'Etat législateur²⁸³.

Cependant, le Conseil d'Etat a engagé la responsabilité de l'Etat pour rupture de l'égalité devant les charges publiques causés par la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature en jugeant que « rien ne permet de penser que le législateur ait entendu exclure la responsabilité de l'Etat à raison des conséquences dommageables que la loi de 1976 et ses textes d'application peuvent avoir pour les cultures endommagées par les espèces protégées »²⁸⁴. En conséquence, le juge ne considère plus l'intérêt général supérieur de la protection de la nature comme un obstacle insurmontable à l'admission de la responsabilité de l'Etat.

En outre, la responsabilité de l'Etat est susceptible d'être engagée, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation des préjudices nés de conventions conclues par la France avec d'autres Etats 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 soit d'une gravité suffisante et présente un caractère spécial²⁸⁵.

2- La responsabilité du fait de l'incompatibilité d'une loi avec le droit international

Si le juge administratif a facilement reconnu que l'Etat puisse engager sa responsabilité pour réparer les dommages causés par un acte administratif inconstitutionnel, il en va différemment en cas de loi inconstitutionnelle. Chaque fois qu'est en cause un acte administratif inconstitutionnel, que celui-ci méconnaisse une norme communautaire ou toute autre norme de droit international, l'administré qui en subit les conséquences dommageables doit pouvoir

²⁸³ F. GOLIARD, Législation environnementale et responsabilité de l'Etat, RJE, 2/1998, p.187.

²⁸⁴ CAA Lyon, 1^{er} février 1994, PLAN, D., 1994, p.442, note ROMI.

²⁸⁵ CE, 30 mars 1966, Compagnie générale d'énergie radioélectrique, Rec., p.257 ; AJDA, 1966, p.350, chron. PUISSOCHET et LECAT ; D., 1966, p.582, note LACHAUME ; JCP, 1967.II.15000, note DEHAUSSY ; RDP, 1966, p.774, concl BERNARD et p.995, note WALINE.

obtenir réparation de la personne publique auteur de cet acte devant le juge administratif²⁸⁶. Le juge administratif a admis que le maintien ou l'édiction, après expiration des délais de transposition, d'actes administratifs incompatibles avec les objectifs d'une directive communautaire est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration si un préjudice en résulte pour un administré²⁸⁷. De telle façon que si l'Etat est le premier destinataire de l'obligation de respecter les engagements internationaux qu'il a ratifiés, toute autorité publique, au sein de l'Etat est autant tenue par le respect desdits engagements. Il en est notamment ainsi des collectivités territoriales²⁸⁸. Dans ce sens, par son arrêt Tête de 1998²⁸⁹, le Conseil d'Etat, a jugé que la liberté de dévolution des concessions reconnue par la jurisprudence, qui n'imposait jusqu'alors aucune mesure de publicité, n'était pas compatible avec les objectifs de la directive modifiée du 26 juillet 1971 du Conseil, applicable à compter du 20 juillet 1990. La Haute juridiction a été saisie d'une demande d'annulation de la délibération du Conseil de la Communauté urbaine de Lyon en date du 18 juillet 1991 qui prévoyait la réalisation du boulevard périphérique Est-Ouest (TEO) et adoptait les dispositions de la convention de concession de l'ouvrage public, ainsi que du décret du 23 février 1993 autorisant la perception d'une redevance. Ceci était effectivement contraire aux dispositions de ladite directive qui prévoit que les pouvoirs adjudicateurs devraient connaître au moyen d'un avis indicatif les caractéristiques des marchés de travaux qu'ils entendent passer. De la sorte, les collectivités locales se sont elles aussi vu imposer l'obligation de mettre en œuvre, par elles-mêmes et en l'absence de toute intervention de l'Etat, les normes communautaires²⁹⁰.

Les directives communautaires ayant une autorité supérieure aux lois nationales, elles s'imposent au législateur comme elles s'imposent à l'administration. Mais le juge administratif s'est toujours refusé à reconnaître une responsabilité pour faute du fait des lois. Et pour cause : « *Il est contraire à la tradition juridique française de reconnaître la faute du législateur et donc de prononcer une responsabilité pour faute de l'Etat du fait du législateur* »²⁹¹.

²⁸⁶ M. CANEDO-PARIS, note sous CE Ass., 8 février 2007, M. Gardedieu, LPA, 2007, n° 157, p.11.

²⁸⁷ CE Ass., 28 février 1992, Société Arizona Tobacco Products, AJDA, 1992, p.210 ; RFDA, 1992, p.425, RDP, 1992, p.1480, D., 1992, p.208.

²⁸⁸ M. CANEDO-PARIS, note *précit.*, LPA, 2007 n° 157, p.11.

²⁸⁹ CE Ass., 6 février 1998, Tête, Rec., p.30 ; AJDA, 1998, p.403, chron. RAYNAUD et FOMBEUR ; RFDA, 1998, p.407, concl. SAVOIE.

²⁹⁰ S. LECLERC, X. MONDESERT, Vers une responsabilité des collectivités territoriales en cas de violation du droit communautaire, AJDA, 2002, p.201.

²⁹¹ M. CANEDO-PARIS, note *précit.*, LPA, 2007, n° 157, p.11.

En fait, si le tribunal administratif a décidé, par un considérant de principe, « *qu'il n'appartient pas au juge administratif d'engager la responsabilité de l'Etat sur le fondement d'une faute du pouvoir législatif du fait de l'adoption de lois qui ne seraient pas compatibles avec les objectifs d'une directive communautaire* »²⁹², c'est parce que le pouvoir législatif est un pouvoir régalien par excellence.

Pour la reconnaissance de la responsabilité du fait du droit international, il faut appliquer les mêmes principes qu'en matière de responsabilité du fait des lois : l'existence d'un préjudice d'un caractère suffisamment grave et spécial, et la volonté des auteurs de la convention ou de l'accord, ou éventuellement de la loi portant ratification d'un traité international n'excluant pas l'indemnisation²⁹³.

Le droit communautaire est cependant un cas à part. Dans ce cas, en effet, le juge admet désormais, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes du 19 novembre 1991 « *Francovitch et Bonifaci* »²⁹⁴, la responsabilité pour faute de l'Etat législateur en ce qui concerne la non-transposition d'une directive²⁹⁵ ou même la transposition tardive de celle-ci²⁹⁶.

Bien que le juge n'ait pas le pouvoir d'apprécier la validité de la loi au regard de la Constitution, il peut, depuis l'arrêt *Nicolo* de 1989, apprécier une loi (ou l'absence d'une loi adéquate) comme incompatible avec les normes du droit international et, notamment, du droit communautaire européen (qu'il s'agisse de directives et de règlements ou de traités)²⁹⁷.

En effet, l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». Ce sont ces dispositions constitutionnelles qui habilitent le juge administratif à opérer un

²⁹² TA de Paris, 7 mai 2004, Association France nature environnement, n° 0116963-7.

²⁹³ C. DEBBASCH, F. COLIN, *Droit administratif*, *op. cit.*, p.541.

²⁹⁴ CJCE, 1991, *Francovitch et Bonifaci c./ Italie*, C-6/90, C-9/90, Rec., p.I-5337, RFDA, 1992, p.1.

²⁹⁵ CAA Paris, 1^{er} juillet 1992, SA Jacques Dangeville ; CAA Paris, 23 janvier 2006, Société Groupe Salmon Arc-en-ciel ; CE Ass., 8 février 2007, Gardedieu Rec., p.78, concl. DEREPAS ; AJDA, 2007, p.585, chron. LENICA et BOUCHER ; D., 2007, p.1214, chron. CLAMOUR ; DA, mai 2007, comm. GAUTIER et MELLERAY ; JCP A., 2007, n° 2083, note BROYELLE ; RFDA, 2007, p.361, concl., et p.525, note POUYAUD ; RGDIP, 2007, p.488, note POIRAT ; RTD Civ., 2007, p.297, note MARGUENAUD ; RTDH, 2007, p.907, note LEMAIRE.

²⁹⁶ TA Rennes, 2 mai 2001, Société Suez-Lyonnaise des eaux, JCP, 2002, p.726 ; DA, juillet 2001, p.21 ; AJDA, 2001, p.593.

²⁹⁷ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t.1, *op. cit.*, n°1519, p.1380.

contrôle de conventionalité de la loi et à engager la responsabilité de l'Etat du fait d'une loi jugée inconstitutionnelle.

La décision Gardedieu rendue par l'Assemblée du contentieux le 8 février 2007 lui a donné l'occasion d'affirmer que, compte tenu des obligations qui sont celles de l'Etat d'assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, ce dernier est tenu de réparer le préjudice qui résulte de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France.

La possibilité pour le juge administratif français de reconnaître une responsabilité pour faute du législateur est en effet une conséquence nécessaire du contrôle de compatibilité, car constater, le cas échéant, qu'une disposition législative est contraire à une disposition communautaire revient à reconnaître que cette méconnaissance est constitutive d'une faute du législateur. M. Chapus estime qu' « *apprécier une loi comme n'étant pas compatible avec une norme qui lui est supérieure (et qu'elle devait respecter), c'est en faire ressortir l'irrégularité. En d'autres termes, c'est reconnaître que le législateur a commis une faute. C'est ainsi que (...) la consécration de la responsabilité de l'Etat pour faute du législateur est concevable* »²⁹⁸. Et la responsabilité de l'Etat est la conséquence, voire la sanction, de ce que le législateur commet un acte illicite en violant les droits que la règle communautaire confère aux particuliers²⁹⁹.

B- La fonction juridictionnelle de l'Etat

Il convient de traiter la fonction juridictionnelle de l'Etat sous trois rubriques : les actes de la police judiciaire (1), les décisions juridictionnelles (2) et l'exécution des décisions juridictionnelles (3).

1- Les actes de la police judiciaire

Faisant partie du service public de la justice, la police judiciaire est considérée comme une activité exclusivement étatique. L'Etat sera donc toujours la collectivité responsable en cas de

²⁹⁸ *Idem.*

²⁹⁹ L. DUBOUIS, La responsabilité de l'Etat législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté, RFDA, 1996, p.583.

dommage occasionné par une opération de police judiciaire³⁰⁰. En revanche, en matière de police administrative, la compétence est partagée. Ainsi, le maire, le préfet, le Président du Conseil Général et le Premier ministre sont susceptibles d'intervenir au titre de la police générale ou spéciale. La responsabilité qui en découle peut donc incomber aux différentes personnes publiques.

Il est important de distinguer la police judiciaire de la police administrative, non seulement parce que dans le domaine de la première c'est l'Etat seul qui peut être tenu pour responsable, mais aussi parce que cette distinction détermine la juridiction compétente. En effet, le contentieux de la police judiciaire relève de la compétence judiciaire, alors que le contentieux de la police administrative relève de la compétence administrative³⁰¹.

Comme un même agent ou une même autorité peut être investi à la fois d'une mission de police administrative et d'une mission de police judiciaire, on ne peut utiliser, en la matière, le critère matériel (ou organique) tiré de la qualité de l'agent ou de l'autorité qui exerce la mission que l'on cherche à qualifier³⁰². De plus, dans le cas où l'une se situe dans le prolongement de l'autre, il est difficile de distinguer la police judiciaire de la police administrative par le critère de l'agent³⁰³. C'est en effet en fonction du but poursuivi par l'agent que le juge détermine si ce dernier exerce une mission de police administrative ou de police judiciaire,³⁰⁴ étant entendu que le juge ne s'attache qu'au but réel poursuivi par l'agent en question³⁰⁵. La police judiciaire confiée aux autorités judiciaires a une finalité répressive et de réparation des troubles à l'ordre social. La police administrative, quant à elle, a un but préventif. Elle relève des autorités et juridictions administratives. Elle s'agit en termes de restriction des libertés publiques en fonction de circonstances de temps et de lieux.

Quant au fondement de la responsabilité du fait des actes de la police judiciaire, il peut varier selon la qualité de la victime. Comme on a vu dans notre premier chapitre, l'article L.141-1 du Code de l'organisation judiciaire (ancien article L. 781-1) dispose que « *l'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice. Sauf dispositions particulières, cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice* ». C'est sur ce fondement que l'Etat peut être condamné lorsque, à

³⁰⁰ C.-E. MINET, Droit de la police administrative, Librairie Vuibert, 2007, p.68.

³⁰¹ J. BON, *thèse précit.*, p.5.

³⁰² *Idem.*

³⁰³ H. VLAMYNCK, Droit de la police, Vuibert, 2^e Ed., 2008, p.1.

³⁰⁴ Voir TC, 7 juin 1951, Epoux Noualek, Rec., p.636 concl. DELVOLVE.

³⁰⁵ J. BON, *thèse précit.*, p.7.

l'occasion d'une opération de police judiciaire, un dommage a été causé à la personne qui faisait l'objet de l'opération de police, c'est-à-dire l'auteur de l'infraction : la victime doit donc établir l'existence d'une faute lourde³⁰⁶. En revanche, les victimes étrangères à l'opération de police, auxquelles sont assimilées les personnes poursuivies à tort par la police, bénéficient d'un régime jurisprudentiel de responsabilité consacré par le célèbre arrêt *Giry* du 23 novembre 1956³⁰⁷. Pour ces personnes, la responsabilité de l'Etat pour les dommages imputables à la police judiciaire peut être engagée pour faute simple, voire même sans faute dans deux hypothèses : celle des collaborateurs occasionnels du service public³⁰⁸ et celles des dommages causés par l'emploi des armes à feu³⁰⁹. La Cour de cassation a jugé que ce régime jurisprudentiel de responsabilité, plus favorable aux victimes, n'a pas été remis en cause par l'intervention, à la suite de la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972, des dispositions précitées du Code de l'organisation judiciaire³¹⁰.

Le Conseil d'Etat affirme en outre que la décentralisation opérée en matière d'urbanisme par la loi du 7 janvier 1983 n'a pas modifié l'attribution de compétences à l'Etat seul lorsqu'il s'agit de constater des infractions aux règles d'urbanisme et de saisir le ministère public aux fins d'engager des poursuites contre le contrevenant. A ce point il se posait en effet la question de savoir si le maire agissait au nom de la commune quand il engageait des poursuites pénales en cas d'infraction aux dispositions de l'urbanisme.

Le Conseil d'Etat a jugé que le pouvoir attribué au maire par l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme d'ordonner l'interruption des travaux réalisés en infraction à la législation et à la réglementation du permis de construire lui a été conféré en sa qualité d'agent de l'Etat et non d'autorité communale. Par suite, et même si le maire a en fait utilisé ce pouvoir en vue de faire cesser un empiètement sur le domaine public communal, l'illégalité dont est entaché un arrêté, pris le 23 novembre 1978 sur le fondement de ce texte législatif, ne saurait engager que la responsabilité de l'Etat. Dans le même sens, dans l'arrêt *Agnel*³¹¹, la Cour administrative d'appel de Lyon a rejeté comme mal dirigées des conclusions tendant à la condamnation d'une commune à raison d'une faute alléguée du maire pour ne pas avoir fait dresser le procès-verbal d'une infraction aux règles du plan d'occupation des sols et ne pas avoir saisi le

³⁰⁶ Cass. 1^{er} civ. 15 octobre 1996, *Préfet de police c. Bogdan*.

³⁰⁷ Cass. civ. 23 novembre 1956, *Trésor Public c/ Giry, précité*.

³⁰⁸ Voir infra p.149 et sv.

³⁰⁹ Cass. 1^{er} civ. 10 juin 1986 *Consorts Pourcel c. Pinier et autres*, RFDA, 1987, p.92.

³¹⁰ C.-E. MINET, *Droit de la police administrative, op. cit.*, p.68.

³¹¹ CAA Lyon, 19 novembre 1991, MM. André et Jean Agnel, AJDA, 1992, p.128, note JOUGUELET et GIPOULON.

ministère public. Elle a considéré que cette mission devait être considérée comme rempli dans tout les cas pour le compte de l'Etat qu'ainsi les fautes éventuellement commises par un maire dans l'accomplissement de cette mission ne sont pas susceptibles d'engager que la responsabilité de l'Etat.

Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie c. Epoux Guedeu*³¹², sanctionne l'inertie des autorités compétentes à poursuivre les infractions pénales à la législation de l'urbanisme. Dans cette affaire, le 20 novembre 1978, les requérants informaient le directeur départemental de l'équipement que leur voisin avait édifié sans permis de construire un garage sur un terrain jouxtant leur propriété. Il leur a fallu attendre le 5 octobre 1979 pour que le procès-verbal soit dressé et ce n'est que le 14 janvier 1980 qu'il fût transmis au procureur de la République. Le Conseil d'Etat, tout comme les juges du tribunal administratif de Rennes³¹³, ont vu dans cette inertie une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Un délai de quatorze mois pour dresser procès-verbal et en transmettre copie au procureur de la République ne relève plus du simple retard, encore que ce soit la qualification retenue par le Conseil, mais de l'absence de fonctionnement du service public. En effet, le texte de l'article L. 480-1 est très clair et réduit la marge de manœuvre à l'administration qui est « tenue » de faire dresser procès-verbal et d'en transmettre la copie « sans délai »³¹⁴.

Au contraire, en 1974, dans l'arrêt *Navarra*, le Conseil d'Etat n'avait pas retenu le principe d'une faute de l'administration mais il avait indemnisé M. Navarra en se fondant sur le caractère anormal et spécial du préjudice qu'il avait subi en raison du défaut d'application de la réglementation³¹⁵. La question était de savoir dans quelle mesure l'administration était légalement tenue d'user de ses pouvoirs pour faire appliquer la loi. Le Conseil d'Etat avait confirmé sa jurisprudence sur l'absence d'obligation pour l'administration de déclencher les poursuites.

³¹² CE, 21 octobre 1983, *Guedeu*, Rec., p.424 ; AJDA, 1984, p.47, obs. CHAPUISAT ; D., 1984, p.126, obs. CHARLES, D., 1985, IR, p.95, obs. MODERNE.

³¹³ TA Rennes, 17 décembre 1980, *Guedeu*, J.O. suppl., 1981-1, p.44.

³¹⁴ A. PARMONTIER-LUGET, *La responsabilité administrative en matière d'urbanisme*, thèse, Université de Poitiers, 1996, p.238.

³¹⁵ CA Ass. 20 mars 1974, *Navarra*, Rec., p.200, concl. ROUGEVIN-BAVILLE ; AJDA, 1974, p.303, chron. FRANC et BOYON ; D., 1974, jur., p.480, note GILLI ; JCP, 1974.II.17752, note LIET-VEAUX ; RDP, 1974, p.924, note SOTO. Dans l'affaire, le Sieur Navarra avait vu construire, sur le terrain voisin du sien, deux baraquements, implantés à 60 centimètre du pignon de son habitation et déversant sur son fonds leurs eaux d'écoulement. C'est dire que de telles constructions méconnaissaient les règles d'urbanisme et qu'elles avaient été édifiées sans permis. Malgré les réclamations du sieur Navarra, le préfet n'a pas saisi le Parquet de l'infraction à la réglementation de l'urbanisme.

Depuis la loi no 76-1285 du 31 décembre 1976 (JO 1er janvier 1977) portant sur la réforme de l'urbanisme, l'administration qui a connaissance d'une infraction de la nature de celle que prévoient les articles L. 160-1 et L. 480-4 du Code d'urbanisme est tenue de dresser un procès-verbal et de le transmettre sans délai au Parquet. L'autorité compétente est ainsi tenue, en vertu des dispositions combinées des articles L. 480-1 et L. 160-1, de dresser procès-verbal des infractions dont elle a connaissance et son refus d'user de ses pouvoirs de police en constatant l'infraction est illégal³¹⁶.

2- Les décisions juridictionnelles

On a vu que la responsabilité de l'Etat du fait de décisions de la juridiction judiciaire était régie par la loi de 1972. Par la décision de Darmont³¹⁷, l'Assemblée du contentieux a tout d'abord écarté l'application de ladite loi aux juridictions de l'ordre administratif. C'est sur le fondement des principes généraux régissant la responsabilité de la puissance publique qu'elle a admis qu'une faute lourde commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative est susceptible d'ouvrir droit à une indemnité pour la victime³¹⁸. Toutefois, en 2002, sous l'influence du droit européen³¹⁹, le Conseil d'Etat a opéré un revirement de jurisprudence en considérant que la méconnaissance du droit à un procès dans un délai raisonnable constitue un fonctionnement défectueux du service public de la justice et engage la responsabilité de l'Etat pour faute simple³²⁰. Plus récemment, il est venu poser en principe que la durée excessive d'une procédure résultant du dépassement du délai raisonnable de jugement était présumée entraîner, par elle-même, un préjudice moral³²¹. Enfin, dans sa décision du 17 juillet 2009, le Conseil d'Etat a considéré qu'une collectivité aussi pouvait rechercher la responsabilité de l'Etat en raison de la durée excessive d'une procédure à laquelle elle était partie en tant que défendeur³²².

³¹⁶ CE, 6 mars 2009, Sté immobilière d'Ornon SA, AJDA, 2009, p.55.

³¹⁷ CE, Sect., 29 décembre 1978, Darmont, Rec., p.542.

³¹⁸ J. COUTIAL, La responsabilité du fait de l'activité des juridictions de l'ordre administratif : un droit sous influence européenne ?, AJDA, 2004, p.423.

³¹⁹ C. BROYELLE, L'influence du droit communautaire sur le régime de la responsabilité administrative, in J-B AUBY et J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (dir.), Droit administratif européen, Bruylant, 2007, p.1031.

³²⁰ CE Ass., 28 juin 2002, Ministre de la justice c./ Magiera, RFDA, 2002, p.756.

³²¹ CE, 19 octobre 2007, Blin, Rec., T., p.1066 et 1071 ; AJDA, 2007, p.597, note ALBERT.

³²² CE, 17 juillet 2009, Ville de Brest, RFDA, 2010, p.405, note GIVERNAUD.

En 2004 avec la décision Mme Popin, le Conseil d'Etat a établi un autre principe : l'Etat doit lui-même réparer le préjudice né de l'action de juger, y compris lorsque la justice a été rendue par un autre que lui³²³. La décision de Mme Popin est la conséquence du constat que la décision du conseil d'université réuni en formation disciplinaire avait un caractère juridictionnel. Comme par définition une décision juridictionnelle ne peut être rendue que par l'Etat ou en son nom, la Section en déduit que l'action en responsabilité ne peut être dirigée que contre l'Etat. Cette solution s'explique essentiellement par une raison aussi théorique qu'évidente : entre la puissance souveraine de l'Etat et l'administration de la justice, il existe un lien nécessaire et indissociable, la première implique la seconde et la seconde n'existe pas sans la première. Pour MM. Donnat et Casas, dans chacun des domaines qui sont l'expression même de la souveraineté de l'Etat, comme par exemple faire la paix et la guerre, battre monnaie, lever l'impôt ou encore faire grâce, l'Etat dispose en effet d'un pouvoir absolu qui n'est pas divisible³²⁴. La décision Mme Popin, qui affirme solennellement que « *la justice est rendue de façon indivisible* », se rattache à cette tradition philosophique. Ainsi, les décisions juridictionnelles prises par les organes des ordres professionnels relèveront toujours de la responsabilité de l'Etat.

En outre, en précisant « *à l'égard des justiciables* », le Conseil d'Etat semble ne pas exclure l'hypothèse d'une action récursoire de l'Etat contre les personnes morales dont dépendent les organes juridictionnels en cause. Toutefois si la décision de justice est rendue au nom de l'Etat, même par une autre personne morale, on voit mal « *comment celui-ci pourrait se retourner contre une entité qui ne fait qu'agir en son nom, qui est transparente et donc insusceptible d'être responsable à son égard* »³²⁵.

³²³ CE Sect., 27 février 2004, Mme Popin, n° 217257, chron. DONNAT, CASAS, AJDA, 2004, p.653. La Haute Juridiction a déclaré « *que la justice est rendue d'une façon indivisible au nom de l'Etat ; qu'il n'appartient dès lors qu'à celui-ci de répondre, à l'égard des justiciables, des dommages pouvant résulter pour eux de l'exercice de la fonction juridictionnelle assurée, sous le contrôle du Conseil d'Etat, par les juridictions administratives ; qu'il en va ainsi alors même que la loi a conféré à des instances relevant d'autres personnes morales compétence pour connaître, en premier ressort ou en appel, de certains litiges* ».

³²⁴ F. DONNAT, D. CASAS, CE Sect., 27 février 2004, Mme Popin, n° 217257, AJDA, 2004, p.653.

³²⁵ *Idem*.

3- L'exécution des décisions juridictionnelles

Il s'agit de poser la question de savoir ce qui se passe sur le plan de la responsabilité si l'administration refuse d'exécuter une décision de justice (a) et ensuite, de traiter la responsabilité de l'Etat en cas de dommage causé par le service pénitentiaire (b).

a- Le refus d'exécution d'une décision de justice

L'article 11 du Code de justice administrative prévoit expressément que « *les jugements sont exécutoires* ». Cette formule confère deux obligations à l'administration : d'une part, l'administration doit exécuter les décisions rendues contre elle par le juge administratif, ou judiciaire d'ailleurs puisqu'elle est revêt également un caractère exécutoire. Le contraire ne saurait s'imaginer dans un Etat de droit, mais si jamais ceci arriverait ? L'article L. 911-5 du Code de justice administrative dispose sur ce point qu'en cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'Etat peut, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public pour assurer l'exécution de cette décision. On se demande donc, puisque c'est le sujet de cette recherche, si l'inexécution d'une décision juridictionnelle peut donner lieu à un contentieux de responsabilité. Aux termes de l'article L. 911-9 du code de justice administrative, « *lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de la tutelle procède au mandatement d'office* ». Il appartient donc au préfet de prendre, compte tenu de la situation de la collectivité et des impératifs d'intérêt général, les mesures nécessaires. Si le préfet s'abstient ou néglige de faire usage des prérogatives qui lui sont conférées par la loi, le créancier de la collectivité locale est en droit de se retourner contre l'Etat pour faute commise dans l'exercice du pouvoir de contrôle³²⁶. En outre, pour la CEDH³²⁷, l'Etat est responsable des dettes fondées sur une

³²⁶ CE Sect., 18 novembre 2005, Société fermière de Campoloro et autres, RFDA, 2006, p.341, note BON.

³²⁷ CEDH, 2^e sect., 26 septembre 2006, Société de gestion du port de Campoloro c./ France, AJDA, 2006, p.1752.

décision de justice des autres personnes publiques, et notamment de celles des collectivités territoriales. En effet, la non exécution d'une décision de justice par une collectivité territoriale engage, d'après la Cour, la responsabilité internationale de l'Etat sur le double fondement de l'article 6§1 (droit à un procès équitable) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1 du protocole 1 (droit au respect des biens). Dans le pire des cas, il faudra que l'Etat, pour éviter de voir sa responsabilité internationale engagée, fasse l'avance des fonds³²⁸.

L'administration doit non seulement respecter les jugements et arrêts rendus contre elle, mais prêter son concours à l'exécution de ceux qui ont été rendus contre des personnes privées. La formule exécutoire dont ils sont assortis lui en fait obligation. Le refus de ce concours au-delà du délai raisonnable dont dispose l'administration pour agir constitue une faute de nature à engager sa responsabilité. Cette règle connaît cependant une exception : on sait, en effet, que, lorsque l'administration estime que l'exécution par la force de la sentence judiciaire est susceptible de perturber gravement l'ordre dans la rue, elle a le droit de refuser son concours et, justifié par les exigences du maintien de l'ordre, ce refus n'est pas constitutif d'une faute³²⁹. Cependant sa responsabilité peut être mise en jeu sur la base de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

La responsabilité sans faute de l'Etat, pour refus d'octroi de la force publique en vue de l'exécution d'une décision de justice, résulte de la jurisprudence Couitéas de 1923³³⁰ relative à l'expulsion de nomades dans un pays de protectorat. En l'espèce, le gouvernement français avait refusé le concours de la force militaire d'occupation pour expulser des milliers de nomades autochtones qui occupaient illégalement les terres appartenant au requérant. Ce dernier était pourtant nanti d'une décision judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire³³¹. Ainsi le refus du gouvernement portait gravement atteinte aux droits individuels du sieur Couitéas, mais ceci dans un intérêt général.

La jurisprudence Couitéas a été confirmée par la loi du 9 juillet 1991, portant sur la réforme des procédures civiles d'exécution, dont l'article 16 dispose que « *l'Etat est tenu de prêter son*

³²⁸ C. HUGON, L'Etat responsable des dettes des collectivités territoriales, D., 2007, p.545.

³²⁹ J. BON, *thèse précit.*, p.481.

³³⁰ CE, 30 novembre 1923, Couitéas, Rec., p.789 ; D., 1923.3.59, concl. RIVET ; RDP, 1924 p.75 et 208 concl., note JEZE ; S., 1923.3.57, note HAURIOU, concl. ; GAJA, n°40.

³³¹ E. AUBIN, La commune et les gens du voyage, Berger-Levrault, 2008, p.184.

concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'Etat de prêter son concours ouvre droit à réparation ».

En droit turc, l'administration est tenue d'exécuter les décisions de justice dans le plus bref délai conformément à l'article 138 de la Constitution turque. Pour l'exécution de décisions prises contre l'administration, celle-ci dispose d'un délai de 30 jours, conformément à l'article 28 du Code de contentieux administratif. Il se peut que l'auteur d'un acte administratif soit différent de celui qui est tenu d'exécuter la décision de justice concernant ledit acte. Dans ce cas, le refus d'exécution d'une décision de justice constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la personne publique tenue d'exécuter ladite décision³³². Pareillement, en ce qui concerne les jugements judiciaires, l'inexécution d'une décision constitue en soi une faute de service et engage donc la responsabilité de l'administration.

b- Le service pénitentiaire

L'art. D. 188 du Code pénal explique que « *l'administration pénitentiaire a pour fonction d'assurer la mise à exécution des décisions judiciaires prononçant une peine privative de liberté ou ordonnant une incarcération provisoire et d'assurer la garde et l'entretien des personnes qui, dans les cas déterminés par la loi doivent être placées ou maintenues en détention en vertu ou à la suite de décision de justice* ». Ce texte formule la mission fondamentale du service pénitentiaire. Cette mission est une des expressions du droit de punir qui permet à la puissance publique de porter atteinte à la liberté ou plus précisément à la sûreté des individus et de les soumettre à un régime de détention. Bien qu'elle ait pu, dans le passé, être confiée à des autorités diverses, elle correspond aujourd'hui à une prérogative régaliennne de l'Etat qui est donc seul susceptible d'être tenu pour responsable des dommages causés par ce service. C'est au début du XX^e siècle que la jurisprudence administrative a admis la responsabilité de l'Etat à propos des services pénitentiaires³³³.

Les premières décisions prises à ce sujet subordonnaient cette responsabilité, en raison de difficultés spéciales du service pénitentiaires dans les colonies, à la preuve d'une faute

³³² E. ALTAY, Les contentieux dus à non exécution des décisions de la juridiction administrative (Idari yargi kararlarinin uygulanmamasindan dogan uyusmazliklar), Turhan, 2004, p.365.

³³³ J.-M. AUBY, Le contentieux administratif du service public pénitentiaire, RDP, 1987, p.547.

manifeste et d'une particulière gravité³³⁴. En tout cas, le Conseil d'Etat a exigé assez vite l'existence d'une faute lourde comme condition de principe³³⁵. Toutefois, avec l'arrêt Chabba du 23 mai 2003³³⁶ le Conseil d'Etat engage la responsabilité de l'administration pénitentiaire pour faute simple. En l'espèce, M. Chabba a été placé en détention provisoire le 18 juin 1992 pour une période de 4 mois c'est-à-dire jusqu'au 18 octobre. Etant toujours incarcéré le 19 octobre, M. Chabba s'est manifesté auprès du personnel pénitentiaire en protestant contre le caractère arbitraire de la poursuite de sa détention dont il ignorait qu'elle avait été prolongée à compter du 18 octobre à minuit, par une ordonnance du magistrat instructeur, ordonnance qui ne lui avait pas été notifiée alors même que le greffe de la maison d'arrêt l'avait reçue deux jours plus tôt. Mais, en réponse à cette interrogation sérieusement motivée de M. Chabba, les agents du service pénitentiaire se sont contentés de lui demander de se calmer et d'attendre le lendemain. M. Chabba s'est alors suicidé. En conséquence, Mme Chabba a assigné le service pénitentiaire en réparation de son préjudice personnel et de celui de ses enfants mineurs. Le Conseil d'Etat, en excluant la preuve d'une faute lourde, a exigé que le suicide soit considéré comme la conséquence directe d'une succession de fautes. Puis, en 2007 il s'est contenté d'identifier une seule faute, à savoir le défaut de vigilance³³⁷.

Récemment, le 27 mars 2008, le Tribunal administratif de Rouen a condamné l'Etat à indemniser un détenu dont les conditions d'incarcération, n'assuraient pas le respect de la dignité inhérente à la personne humaine au regard des critères d'hygiène et de salubrité, en se contentant de dire que le comportement de l'administration pénitentiaire constituait une faute de nature à engager la responsabilité administrative³³⁸.

Section 2^{ème} : La responsabilité des personnes publiques du fait de leurs compétences attribuées

La détermination des compétences des collectivités s'effectue de deux manières bien différentes, ce qui a des conséquences sur la détermination de la personne publique

³³⁴ CE, 4 janvier 1918, Mineurs Zulemaro, Rec., p.9 ; D., 1920.II.1, note APPLETON.

³³⁵ J.-M. AUBY, *art. précit.*, RDP, 1987, p.547.

³³⁶ CE, 23 mai 2003, Mme Chabba, AJDA, 2004, p.157, note ALBERT ; DA, 2003, p.44, note LOMBARD ; JCP A., 2003, p.1751 note MOREAU.

³³⁷ CE, 9 juillet 2007, M. D., AJDA, 2007, p.2094, note ARBOUSSET.

³³⁸ TA Rouen, 27 mars 2008, M. Donat, AJDA, 2008, p.668, note PASTOR.

responsable. La première, celle des « blocs de compétences », consiste en une habilitation générale à agir pour l'intérêt local en se référant à la finalité de l'acte c'est-à-dire au but d'intérêt local que la loi assigne à son auteur. (§ I) ; la seconde, celle des « compétences énumérées », repose sur une énumération légale des compétences et prend en considération le domaine matériel de l'acte dont le choix appartient incontestablement au législateur. (§ II).

§ I – Les blocs de compétences

L'article L. 1111-4 du CGCT pose ce principe de la répartition des compétences suivant : « *La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ».

Le législateur a donc estimé que l'idéal était qu'il existe une seule personne publique pour exercer des compétences dans une matière donnée. En ce sens, spécialement dans deux domaines, l'attribution des compétences a été effectuée en blocs. Tout d'abord, en ce qui concerne la police municipale : elle est traditionnellement communale ; mais comme il est possible que la police municipale soit étatisée, on ne peut plus considérer qu'elle possède une compétence propre. Il s'agit d'une compétence attribuée, qui peut être retirée s'il y a lieu. Dans le domaine de la police municipale, le maire détient donc la compétence d'agir et la responsabilité en revient à la commune (A).

Ensuite, on constate qu'en matière d'urbanisme, les compétences principales sont transférées à la commune. En effet, la loi du 7 janvier 1983 consacre 41 articles à « l'urbanisme et la sauvegarde du patrimoine et des sites » ; c'est un signe de l'importance de la matière au regard de la décentralisation. Concernant la responsabilité administrative dans ce domaine, la commune est la principale personne publique qui peut être mise en cause, mais ce n'est pas la seule (B).

A- La compétence dans le domaine de la police municipale

Tout d'abord, il faut préciser la notion de police municipale et considérer la différence entre la police générale et la police municipale (1), ce qui va nous conduire à la notion d'ordre public (2), pour enfin apprécier la personne publique responsable en la matière (3).

1- La police générale-la police municipale

La police administrative est une activité de service public dont l'objet est de prévenir les atteintes à l'ordre public, et d'y mettre fin. La police administrative peut édicter des normes dans le but de faire respecter l'ordre public. Elle n'est pas une en ce sens qu'elle est exercée au nom de diverses personnes publiques. En ce sens, on distingue une police générale et des polices administratives spéciales³³⁹.

La police générale se distingue de la police spéciale par son objet d'intervention. La police générale s'applique à l'ensemble de l'activité des citoyens. Les polices spéciales s'attachent, elles, à contrôler certains types d'activités (la chasse, la pêche, la construction...) ou certaines catégories de citoyens (les étrangers par exemple). Elles peuvent avoir d'autres buts que le strict maintien de l'ordre public (la sauvegarde de l'esthétique, par exemple, objectif que ne peut assurer la police générale)³⁴⁰.

En ce qui concerne la police générale, il est vrai qu'elle est exercée par diverses autorités, à savoir le maire, le préfet et le Premier ministre. C'est pourquoi on cherche à savoir si la police générale forme une unité, ou bien si l'on peut distinguer la police municipale de la police générale.

D'après M. Pontier, il n'est pas possible d'établir une unité de principe entre la police administrative générale et la police municipale. « *Non seulement la police municipale est distincte de la police générale de l'Etat parce qu'elle est exercée par le maire au nom de la commune, en vertu des textes, mais aussi parce que l'on retrouve ici l'élément de localisation.* » Il motive ainsi cette distinction par le critère territorial. Il explique ensuite : « *certes, le critère territorial est d'une application limitée en ce qu'il ne permet pas de*

³³⁹ R. CHAPUS, Droit administratif général, t.1, *op. cit.*, n° 1519, p.701.

³⁴⁰ C. DEBBASCH, F. COLIN, Droit administratif, *op. cit.*, p.375.

distinguer la police générale de la police spéciale, mais il retrouve précisément toute sa valeur à l'intérieur de la police administrative générale »³⁴¹.

Alors que pour M. Combarous, il n'existe pas une police administrative de l'Etat et une police municipale qui se distinguent. Le commissaire du gouvernement explique dans ses conclusions sur l'arrêt Doublet de 1962 qu'« *il existe une police que l'on peut qualifier de police générale, car elle tend au maintien de l'ordre public sous tous les aspects qui n'ont pas fait l'objet de dispositions spéciales. Cette police générale peut être exercée pour le compte de l'Etat lorsqu'elle tend au maintien de l'ordre, soit sur l'ensemble du territoire soit sur l'ensemble ou la majeure partie du département. Elle est en revanche exercée pour le compte de la commune lorsqu'il s'agit de prendre des mesures qui n'intéressent qu'une seule commune : c'est alors la police municipale qui est exercée normalement par le maire, et exceptionnellement par le préfet ou le sous-préfet agissant après mise en demeure dans le cadre de l'art. 99, al. 2 »³⁴². Par conséquent, il souligne l'unité de la police générale et de la police municipale en s'appuyant sur le but commun qu'elles poursuivent.*

En ce sens, il paraît logique que la police municipale fasse partie de la police générale. Ce qui les différencie, c'est d'abord le territoire où elles sont exercées. La police municipale ne peut être exercée que sur le territoire de la commune, alors que la police générale de l'Etat peut être exercée sur tout le territoire du pays. De plus, l'autorité qui les exerce est différente. En outre, comme on va le voir dans notre deuxième titre, le préfet peut exercer la police municipale par substitution, et la police municipale peut, sous certaines conditions, être étatisée. En effet, actuellement, conformément à l'article 2214-1 du CGCT et au décret n° 827 du 19 septembre 1996, le régime de la police de l'Etat est institué dans toutes les communes chefs-lieux de département. Et il peut l'être, par arrêté interministériel ou, en l'absence d'accord des communes, par décret en Conseil d'Etat, dans les communes dont le nombre d'habitants dépasse 20 000 et où les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines.

³⁴¹ J.M. PONTIER, L'Etat et les collectivités locales la répartition des compétences, LGDJ, 1978, p.217.

³⁴² CE, 14 décembre 1962, Doublet, D., 1963, jur., p.117, concl. COMBARNOUS.

2- L'ordre public

La recherche sur la police administrative nous mène à la notion de l'ordre public. L'article L. 2212-2 du CGCT dispose que « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». Ce texte détermine donc en trois points ce qu'est l'ordre public en matière de police administrative générale : la sécurité publique, la tranquillité publique et la salubrité publique.

Bien que l'expression « moralité publique » ne figure pas expressément dans ledit article, il a été admis qu'il s'agissait d'un but de la police municipale, mais pas en tant que telle. En effet, la moralité n'est pas un objet de police tant qu'elle n'est pas en relation avec des désordres extérieurs, soit directement, soit du fait des réactions que le scandale peut susciter³⁴³.

Par exemple, le maire ne peut pas exercer ses pouvoirs de police municipale pour faire respecter l'égalité entre les hommes et les femmes en interdisant un défilé de prêt-à-porter pour femmes musulmanes voilées au motif qu'il est exclusivement réservé aux femmes³⁴⁴.

Le maire ne peut pas non plus exercer ses pouvoirs de police aux fins de protéger l'esthétique. Ainsi, dès lors que l'existence d'un dépôt de vieux véhicules n'est susceptible de porter atteinte ni à la sécurité, ni à la tranquillité, ni à la salubrité publiques, l'article L. 2212-2 du CGCT ne peut servir de fondement légal à l'arrêté d'un maire prescrivant de faire disparaître ledit dépôt³⁴⁵. En effet, le maire est chargé du maintien du bon ordre et le « bon ordre » ne concerne pas l'esthétique. Toutefois, certains arrêts du Conseil d'Etat ont admis que la police pouvait légalement poursuivre un but d'esthétique. Ainsi dans la décision du Conseil d'Etat du 14 mars 1941, « Cie nouveau chalet de nécessité »³⁴⁶, il a été précisé qu'était légale une réglementation municipale qui réservait l'affichage au seul concessionnaire municipal dans l'intérêt esthétique, c'est-à-dire pour protéger l'environnement et le paysage. A l'inverse, en 1972, le Conseil d'Etat a annulé un arrêté municipal réglementant les différents types de monuments funéraires qui seraient acceptés dans le cimetière de la commune. La jurisprudence est constante depuis cet arrêt de principe de 1972, Chambre Syndicale des

³⁴³ J. WALINE, Droit administratif, Dalloz, 22^e Ed., 2008, p.325.

³⁴⁴ TA Cergy-Pontoise, 21 juillet 2005, Sté Jasmine, AJDA, 2006, p.439, concl. FOURNALES.

³⁴⁵ CE, 21 juillet 1970, Loubat, Rec., p.507.

³⁴⁶ CE, 14 mars 1941, Compagnie nouvelle des chalets de nécessité, Rec., p.44.

Entreprises Artisanales du Bâtiment de Haute Garonne³⁴⁷, dans lequel le Conseil d'Etat a considéré que les dispositions de l'arrêté attaqué qui limitaient la hauteur des dalles, les encadrements, les monuments funéraires et les éléments de décoration, qui déterminaient trois types de monuments funéraires autorisés et qui soumettaient à autorisation préalable tout projet de construction de tombe ou caveau en vue de contrôler notamment « la conception esthétique de l'ensemble de l'ouvrage » n'avaient pas pour objet direct le maintien du bon ordre et de la décence dans le cimetière ; dès lors, ces dernières dispositions étaient entachées d'excès de pouvoir. Cette jurisprudence a été confirmée une nouvelle fois par un arrêt du 11 mars 1983 contre la Commune de Bures-Sur-Yvette dans lequel le Conseil d'Etat a estimé que les considérations d'esthétique ne pouvaient justifier des mesures de police, et ce, quand bien même il s'agissait du secteur paysager du cimetière³⁴⁸.

En pratique, la police administrative fait peser sur les communes une obligation générale de sécurité qui les place au premier rang dès qu'un accident se produit sur leur territoire. Ainsi, quand des skieurs sont emportés par une avalanche, l'insuffisance éventuelle des mesures de protection n'est pas a priori imputée au gestionnaire de la piste et des équipements mais bien à la collectivité dont le maire n'a pas assuré efficacement la sauvegarde des personnes et des biens³⁴⁹.

Les pouvoirs de police du maire peuvent s'appliquer aux déchets au titre de la salubrité publique. Il est depuis longtemps reconnu par le Conseil d'Etat que ces pouvoirs s'appliquent pour les déchets animaux, pour les matières de vidanges et pour les ordures ménagères³⁵⁰.

En ce qui concerne la tranquillité publique, le maire est, par exemple, le garant du respect du droit au calme dans sa commune³⁵¹. Même dans les communes à police étatisée, la lutte contre le bruit de voisinage fait partie de ses compétences. En revanche, il n'est pas compétent pour lutter contre les nuisances sonores résultant d'activités qui relèvent par nature de la compétence exclusive d'une autorité investie explicitement d'un pouvoir de police spéciale détenu sur les autoroutes, les routes nationales et départementales et les installations classées. C'est aussi le cas en matière de police des aéroports, le maire ne pouvant interdire le survol de nuit du territoire de la commune par des aéronefs dépassant un seuil de nuisance, alors même

³⁴⁷ CE Sect., 18 février 1972, Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute Garonne, Rec., p.153.

³⁴⁸ CE, 11 mars 1983, Commune de Bures-sur-Yvette, Rec., p.104.

³⁴⁹ F. CHAUVIN, La responsabilité des communes, Connaissance du droit, Dalloz, 1996, p.45.

³⁵⁰ S. LE BOULCH, Le contentieux de la responsabilité en matière de décharges sauvages, BDEI, 1997/1, p.8.

³⁵¹ F. CUILLANDRE, Le maire et le bruit : compétences, actions et responsabilité, RJE, 1-2/1996, p.67.

que la réglementation étatique apparaît insuffisante et que le droit au sommeil est un droit garanti par la Convention européenne des droits de l'homme³⁵².

Comme on peut le constater, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique recouvrant presque tous les domaines de la vie sociale, le champ d'exercice de la police municipale est très large. D'où le problème de la concurrence entre les polices spéciales et la police municipale, que l'on va approfondir dans la deuxième partie de notre recherche.

3- La responsabilité en matière de police municipale

L'article L. 2212-1 du CGCT indique que le maire incarne l'autorité de la police administrative générale dans les communes. En effet, il dispose que « *le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs* ». Ainsi, la compétence et le devoir de maintenir l'ordre public dans le territoire d'une commune appartiennent au maire de la commune concernée.

En effet, le maire ne peut pas s'abstenir d'utiliser ses pouvoirs de police. L'article L. 2212-2 du CGCT confère au maire des pouvoirs de police administrative « *qui ne peuvent être exercés de manière facultative* ». Deux moyens bien différenciés forcent le maire à agir, sous certaines conditions, en matière de police municipale.

En premier lieu, il y a ce que M. Bon appelle l'obligation-substitution. En effet, un droit spécial de substitution en la matière est accordé aux préfets par la loi. Donc soit le maire accomplit son devoir d'agir, soit il se voit substitué dans ce rôle par le préfet. Selon l'auteur, la seule menace de la substitution a pu inciter les magistrats municipaux à faire exercice leurs pouvoirs de police, alors que, sans elle, ils auraient pu s'abstenir de le faire³⁵³.

En second lieu, il y a ce que M. Bon appelle l'obligation directe. Elle consiste dans l'attitude de la jurisprudence qui sanctionne, dans certains cas, l'inaction des maires et les incite ainsi à agir³⁵⁴. Il existe de fait une obligation d'agir qui pèse sur le maire sur lequel s'exerce la

³⁵² CAA Paris, 7 août 2002, Commune de Deuil-laBarre, Coll. Terr. Intercom., Décembre 2002, n° 277, note CELERIER.

³⁵³ J. BON, *thèse précit.*, p.28.

³⁵⁴ *Ibidem*, p.29.

menace de voir la jurisprudence reconnaître que son inaction constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de la commune.

La responsabilité de la commune pourra donc être reconnue dans l'exercice de la police municipale, non seulement en ce qui concerne les décisions prises par le maire, mais également pour ce qui est de son abstention, c'est-à-dire s'il refuse ou néglige d'assurer l'application de ses propres règlements de police. En définitive, la faute viendra ou bien du défaut d'intervention du maire, ou bien d'un comportement illégal. Néanmoins, toute faute n'engendre pas obligatoirement la responsabilité du maire. Le juge administratif retiendra les difficultés et les problèmes que le maire devra surmonter au cours de l'exercice de la police municipale. En conséquence, lorsque ce service est délicat dans sa mise en œuvre, la responsabilité de la commune ne pourra être déclenchée que s'il y a faute lourde caractérisée du maire, surtout si la situation présentait un caractère d'urgence, ou si les circonstances offraient des difficultés spécifiques. La carence de l'autorité de la police peut être soulevée. La responsabilité de la collectivité dont relève cette autorité peut être mise en cause sur la base de la faute lourde ou de la rupture de l'égalité devant les charges publiques³⁵⁵.

Si le maire ne prend pas les mesures relevant de ses pouvoirs, il engage la responsabilité communale. Il en sera par exemple ainsi lorsqu'une épidémie se sera déclarée par suite de l'absence de mesures utiles pour faire cesser le danger présenté par des fosses ou puisards mal aménagés ou mal entretenus et par un champ d'épandage, ou encore lorsque le maire n'aura pas pris les dispositions nécessaires pour que les habitants respectent les prescriptions du règlement sanitaire³⁵⁶.

Enfin, si l'insuffisance des mesures prises par le maire pour assurer le respect d'une réglementation de police municipale émanant du préfet n'a pas constitué une faute lourde, elle ne saurait engager la responsabilité de la commune³⁵⁷. Ainsi, si un maire s'abstient de faire respecter la réglementation sur la divagation des chiens par exemple, la responsabilité de la commune ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde³⁵⁸.

Le 10 février 1970 par exemple, une avalanche a dévasté un chalet à Val-d'Isère et entraîné la mort de 39 personnes. Mais comme depuis 1917, des avalanches de même provenance avaient

³⁵⁵ P. BRUNEAU, Le maire, autorité de police, Delmas, 1^{ère} Ed., 1995, p.77.

³⁵⁶ J.-F. AUBY, Responsabilité des services communaux, Rép. Resp. puiss. publ., Dalloz, n° 160.

³⁵⁷ CE, 21 juillet 1970, Ville du Croisic, Rec., p.508 ; Journ. des maires, 1972. 253.

³⁵⁸ CE, 27 avril 1962, de La Bernardie, Rec., p.281.

atteint la zone de la rive gauche de l'Isère où est situé ce chalet à au moins trois reprises, celle-ci ne présentait pas le caractère d'un événement de force majeure, et ce malgré sa violence exceptionnelle³⁵⁹. Dans les circonstances de cette affaire, le maire avait manqué à son devoir de prévision et de prévention. Le retard apporté à la délimitation des zones exposées aux risques naturels engage la responsabilité de l'Etat auquel il incombe de prendre les mesures imposées par la législation de l'urbanisme. Par contre, cela n'exonère pas la commune de la responsabilité qu'elle encourt du fait de ses obligations en matière de police de la sécurité³⁶⁰.

En conséquence, pour engager la responsabilité de la commune, le tribunal administratif a relevé que le maire avait manqué à son devoir d'assurer la sécurité des personnes en n'appréciant pas les mesures de préventions exigées par les circonstances et en ne prenant pas les mesures de police qui s'imposaient³⁶¹. Selon le Conseil d'Etat, qui s'est fondé sur l'article 97 du Code de l'administration communale devenu l'article L.2212-2 du CGCT, la commune n'avait pas procédé « *de façon approfondie, à l'étude des zones exposées à des risques d'avalanches* » pendant la période de croissance de l'agglomération de Val-d'Isère ; d'autre part, elle n'avait entrepris qu'« *une part très réduite du programme de construction des ouvrages de protection qui eussent été nécessaires pour assurer une protection efficace contre les avalanches et dont il ne ressort pas des pièces du dossier que la réalisation eût été hors de proportion avec les ressources de la commune* ». Dans ces conditions, et « *compte tenu tant de l'importance du développement de la station de sports d'hiver que de la gravité des risques encourus, l'insuffisance des mesures de prévision et de prévention a constitué une faute de nature à engager sa responsabilité vis-à-vis des victimes* »³⁶². Ainsi, la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative est sévèrement mais justement sanctionnée par le Conseil d'Etat, étant donné le risque encouru à savoir la mise en danger de vies humaines.

³⁵⁹ F. MODERNE, obs. sur CE 1^{re} et 4^e Sous-Sect., 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère c./ Bosvy et autres, JCP, 1986. II. 20670.

³⁶⁰ *Idem*.

³⁶¹ M. LASSERRE, concl. sur CE 1^{re} et 4^e Sous-Sect., 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère c./ Bosvy et autres, JCP, 1986. II. 20670.

³⁶² CE 1^{re} et 4^e Sous-Sect., 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère c./ Bosvy et autres, JCP, 1986. II. 20670.

B- La compétence dans le domaine de l'urbanisme

Depuis l'entrée en vigueur des lois sur la décentralisation administrative, l'administration qui assume le plus lourd fardeau en ce qui concerne la responsabilité en matière d'urbanisme est la commune. Le fondement en est simple : la compétence de droit commun dans cette matière est essentiellement municipale³⁶³. C'est pourquoi, lorsque les utilisateurs du sol dans la commune ont un problème avec une décision d'urbanisme, ils s'adressent instinctivement à la mairie qui gère les compétences d'urbanisme et assume la principale responsabilité en la matière³⁶⁴.

Pour autant, la responsabilité communale n'est pas née avec la décentralisation. En 1965, la Haute Juridiction administrative a retenu le principe de la responsabilité communale dans le cas de renseignements erronés fournis par un service municipal³⁶⁵. En l'espèce, seule la responsabilité de la commune a été engagée du fait de renseignements erronés fournis à l'intéressé par les services techniques municipaux au moment de la délivrance du permis de construire concernant les cotes de niveau de la rue. En outre, en cas de délivrance de renseignements inexacts par le certificat d'urbanisme, si le requérant n'a pas fait état, dans sa demande de permis de construire, de la délivrance du certificat d'urbanisme précédemment délivré, il supporte la moitié de la responsabilité³⁶⁶.

Même si dans le domaine de l'urbanisme, la compétence est désormais essentiellement municipale, « *l'urbanisme n'est pas une matière exclusivement locale mais intéresse également la collectivité nationale tout entière* »³⁶⁷. C'est pourquoi dans chaque cas de figure, pour déterminer la personne publique responsable, on doit déterminer tout d'abord la cause du dommage et voir de la compétence de quelle personne publique il découle. En effet, il faut tenir compte du fait que la législation d'urbanisme prévoit des matières dans lesquelles la compétence appartient à l'administration de l'Etat. C'est le cas, par exemple, de la constatation et de la poursuite des infractions en matière d'urbanisme, comme cela a été traité sous le titre des actes de police judiciaire. La responsabilité de l'Etat peut, en outre, être

³⁶³ B-F. MACERA, Y.F. GARCIA, La responsabilité administrative dans le contentieux de l'urbanisme, l'Harmattan, 2006, p.106.

³⁶⁴ M. TADDEI, *thèse précit.*, p.320.

³⁶⁵ CE, 10 mars 1965, Delcher, Rec., p.1049.

³⁶⁶ CE, 5 janvier 1979 *Ministre de l'Équipement c./ Dame Daunas*, DA, 1979, n°50 ; AJPI, 1980, p.612, chron. HOSTIOU.

³⁶⁷ V. LECOQ, Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme, Pulim, 2004, p.59.

recherchée en cas d'exercice défectueux de son contrôle de légalité³⁶⁸, ce qui sera traité ultérieurement. Ainsi, bien qu'avec la décentralisation la compétence en matière d'urbanisme soit devenue essentiellement communale, l'Etat peut voir sa responsabilité engagée sur différents fondements et on peut se trouver face à des partages de responsabilité, que l'on va voir en détail dans la deuxième partie de la recherche.

Les communes élaborent et approuvent les plans locaux d'urbanisme (qui ont remplacé en 2000, les plans d'occupation des sols), ce qui permet au maire de délivrer des permis de construire au nom de la commune, et non plus au nom de l'Etat. Les communes ou leurs groupements compétents ont l'initiative de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (appelé schéma directeur avant la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU) présentant le projet d'aménagement et de développement durable retenu et fixant les objectifs des politiques d'urbanisme dans certains domaines (habitat, développement économique, déplacement des personnes et des marchandises...).

La délivrance illégale d'un permis de construire peut porter préjudice aux tiers comme par exemple dans les cas de perte de vue ou d'ensevelissement, de pollution d'un puits,... ou au pétitionnaire lui-même, si le permis est ultérieurement annulé par le juge ou par la même administration. Il s'agit en conséquence d'hypothèses dans lesquelles la responsabilité de l'administration peut être mise en jeu.

La délivrance d'un permis de construire ambigu et insuffisamment motivé peut entraîner la responsabilité de l'administration. C'est le cas par exemple, de l'affaire Monsieur Weber³⁶⁹ : Le requérant, se fondant sur les dispositions d'un permis de construire, fait bâtir une maison d'habitation et un garage sur le territoire de la commune d'Ittenheim. Le maire, estimant que son permis de construire ne portait que sur la maison, saisit le Tribunal correctionnel de Strasbourg qui déclare le requérant coupable de construction sans permis et le condamne à détruire son garage. La requérante demande à la juridiction administrative de reconnaître la commune responsable du préjudice subi. Le Conseil d'Etat fait droit à cette requête considérant, en effet, que « *le maire (...) a pris une décision insuffisamment motivée et ambiguë qui consiste une faute de nature à engager la responsabilité de la commune* ».

³⁶⁸ B-F. MACERA, Y.F. GARCIA, La responsabilité administrative dans le contentieux de l'urbanisme, *op. cit.*, p.107.

³⁶⁹ CE, 3 février 2003, M. Weber, AJDA, 2003, p.1127.

En cas de dommage subi par une construction du fait d'une catastrophe naturelle, deux types de pouvoirs de police sont susceptibles d'être concernés, la police spéciale de l'urbanisme et la police générale de l'ordre public. La distinction entre ces deux fondements était particulièrement signifiante à l'époque où la police de l'urbanisme relevait exclusivement de l'Etat, tandis que la police générale relevait –comme c'est bien entendu toujours le cas- de la commune. L'arrêt Commune des Allues³⁷⁰ confirme la pertinence de la distinction, mais dans le contexte actuel de la décentralisation des compétences d'urbanisme au profit des communes. En l'espèce, la responsabilité de l'Etat a aussi été engagée, mais dans une moindre mesure, du fait de l'approbation de la zone d'aménagement concerté (ZAC), à l'intérieur de laquelle l'immeuble détruit par l'avalanche a été édifié, ainsi que de son plan d'aménagement de zone (PAZ) dans un secteur à risque³⁷¹.

Il est important de signaler que la mise en jeu de la responsabilité de l'administration est toutefois assujettie à sa connaissance du risque. Il est alors d'usage de distinguer deux hypothèses : si le risque était connu à cette époque et que l'administration avait tout de même délivré l'autorisation, sa responsabilité serait engagée³⁷². En revanche, si les risques étaient inconnus au moment de la délivrance de l'autorisation, l'administration ne commettrait pas de faute en la délivrant, malgré le fait que des événements naturels aient pu se produire ultérieurement³⁷³. Le Conseil d'Etat a ainsi affirmé, par un arrêt du 29 juin 1992, que *« considérant qu'en admettant même, comme le soutient le requérant, que le terrain précité fût exposé à des risques d'affaissement en raison de sa structure géologique et de la présence d'eau en grande quantité, il ressort des pièces du dossier que ces risques n'étaient pas connus de l'administration à la date de délivrance du permis ; que, par suite, M. Leblanc n'est pas fondé à soutenir que le maire de Margency aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en délivrant ledit permis sans l'assortir de conditions spéciales »*³⁷⁴.

³⁷⁰ CAA Lyon, 15 juin 2004, AJDA, 2005, p.785 note PRIET.

³⁷¹ Dans les communes dotées d'un Plan d'occupation des sols opposable aux tiers, les ZAC ne peuvent être créés qu'à l'intérieur des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future (zone NA) délimitée par ce plan, en application du deuxième alinéa de l'article L.311-1 du Code de l'urbanisme. Une ZAC ne peut donc être légalement créée si son périmètre englobe des terrains faisant l'objet d'un classement en zone naturelle ordinaire (NB), en zone de richesse naturelle (NC) ou en zone de sites, de risques et de nuisances (NC).

³⁷² CE, 19 mai 1989, Vidalie et autres, req. n° 41541 ; CE, 16 juin 1989, Association Le ski alpin murois, Rec., p.141 ; CE, 3 novembre 1989, SNC Sanz-Samenayer, RDP, 1990, p.1177 ; CAA Lyon, 9 décembre 1992, M. et Mme Gire, DA, 1992, n° 127.

³⁷³ E. LE CORNEC, Les autorités de l'urbanisme face aux risques naturels, AJDI, 1999, p.198.

³⁷⁴ CE, 29 juin 1992, M. Leblanc, DA, 1992, n° 398.

En outre, toujours dans le domaine de l'urbanisme, les tribunaux administratifs sanctionnent l'administration qui, par les mesures qu'elle prend, induit l'administré en erreur. Le Tribunal administratif de Lille a ainsi admis l'indemnisation des préjudices résultant d'un engagement non suivi d'effets³⁷⁵.

§ II – Les compétences énumérées

A part les transferts en blocs de compétences en matières de police administrative et d'urbanisme, sont transférées aux collectivités des compétences significatives concernant le domaine de la formation (A), la protection de l'enfance (B), la protection de l'environnement (C) et la protection du patrimoine culturel (D).

A- Le domaine de la formation

Les collectivités territoriales ont la charge de l'équipement et du fonctionnement de l'ensemble du système de formation initiale, à l'exception de l'enseignement supérieur. Cette responsabilité ne vise toutefois pas la dimension pédagogique qui demeure de la compétence de l'Etat, notamment pour ce qui concerne la gestion des enseignants. L'enseignement élémentaire dispensé dans le cadre des écoles maternelles et primaires est de la responsabilité des communes qui en assurent, à l'exception de la rémunération des instituteurs, le financement. Les écoles sont des services dépourvus de personnalité juridique. L'enseignement secondaire dépend soit de la région, soit du département. Le département a la charge des collèges et la région a la charge des lycées. L'enseignement supérieur demeure à la charge de l'Etat.

La compétence locale s'exerce également en matière de transports scolaires. Ce sont les départements qui ont la charge de l'organisation et du financement des transports scolaires. A cette fin, ils définissent un plan départemental de transport scolaire qui comprend des circuits spéciaux, et l'utilisation par les élèves des lignes régulières de transport. Par contre, comme cela va être traité plus loin, les dommages causés dans le service des transports scolaires peuvent aussi engager la responsabilité de la commune puisque la police municipale a

³⁷⁵ TA Lille, 8 octobre 1968, OPHLM du Pas de Calais, Rec., p.753.

notamment pour but de garantir la sécurité des habitants. Le maire doit de fait prendre les mesures nécessaires à la sécurité des enfants, surtout devant les établissements scolaires, sous peine de voir la responsabilité de la commune engagée.

La responsabilité de l'organisateur du transport scolaire peut être engagée sur le fondement de son obligation de garde des enfants pendant le transport et de son obligation de surveillance à partir du point de montée jusqu'à l'entrée dans l'établissement. Le juge administratif n'exige pas en la matière que la faute de service ait le caractère d'une faute lourde³⁷⁶. Ainsi le Conseil d'Etat a affirmé que *« si le département n'a pas organisé un service spécial de ramassage scolaire et s'est borné à passer une convention avec une entreprise privée en vue d'assurer le transport des élèves par les cars desservant les lignes exploitées par cette entreprise, il n'est pas pour autant exonéré de l'obligation, qui lui incombe, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de ce service public, notamment en ce qui concerne la sécurité des élèves ; que la juridiction administrative est compétente pour connaître de la demande des époux Faix, qui tend à mettre en jeu la responsabilité du département pour faute dans le fonctionnement du service »*³⁷⁷. Ainsi, en ce qui concerne le service des transports scolaires, la responsabilité du département, celle de la commune ainsi que celle de l'organisateur du transport scolaire peuvent être mises en cause.

En outre, les collectivités peuvent se trouver tenues pour responsables des dommages dus aux travaux effectués dans les locaux scolaires, conformément aux principes de la responsabilité du fait des travaux publics qui offre à la victime la possibilité de diriger sa requête contre le maître de l'ouvrage ou contre l'entrepreneur.

B- La protection de l'enfance

Les articles 32 et 37 de la loi du 22 juillet 1983 transfèrent au département la compétence de l'aide sociale à l'enfance, à l'exception des responsabilités que l'Etat exerce au bénéfice de ses pupilles ou pour la prise en charge des mineurs délinquants³⁷⁸. C'est un des domaines traditionnels de l'application par le juge administratif de la jurisprudence sur le manquement à

³⁷⁶ CE, 26 mai 1976, époux Salabaras, Rec., p.276.

³⁷⁷ CE, 30 mai 1986, M. et Mme Faix, n° 39080, RDP, 1987, p.489.

³⁷⁸ J. MORAND-DEVILLER, S. MONCHAMBERT, Les nouvelles responsabilités des collectivités locales, RDP, 1988, p.991.

l'obligation de garde et sur le défaut de surveillance. Pour résoudre les litiges qui lui sont soumis, le juge tiendra compte de plusieurs critères et notamment du statut de l'établissement, de son mode de fonctionnement et du statut de l'enfant accueilli³⁷⁹.

La responsabilité de l'administration peut en effet être mise en cause du fait de ses actions pour la protection de l'enfance. Le législateur a aussi aménagé des méthodes modernes de rééducation, de réinsertion et de soins pour les délinquants ou malades mentaux et les dommages causés par l'exercice de ces méthodes peuvent engager la responsabilité de l'Etat sur le fondement de risque créé. Lorsque, par exemple, les mineurs délinquants sont placés sous l'autorité de l'administration, et qu'un mineur a causé un dommage à un tiers, la responsabilité de celle-ci est susceptible d'être engagée sur le fondement du risque, selon les principes dégagés en 1956 par la décision Thouzellier³⁸⁰. En réalité, cette responsabilité ne concernait au départ que les mineurs délinquants placés dans des institutions publiques. Ensuite, par la décision « Etablissements Delannoy », le Conseil d'Etat a étendu la responsabilité de l'Etat aux dommages causés par les mineurs délinquants confiés aux établissements de liberté surveillée « *sans qu'il y ait lieu de distinguer suivant que les établissements dont s'agit sont des institutions privées habilitées à recevoir des mineurs délinquants lorsque les mêmes méthodes y sont pratiquées* »³⁸¹. Puis, dans l'arrêt Pelle, le juge administratif a appliqué le régime de responsabilité sans faute aux dommages causés par des mineurs délinquants placés, par décision judiciaire, dans des associations privées qui ne sont pas habilitées au sens de l'article 10, 3° de l'ordonnance du 2 février 1945, mais qui sont dénommées « personnes dignes de confiance » par référence au 1° du même article 10.

En raison des pouvoirs d'organisation, de direction et de contrôle de la vie du mineur en cause, dont l'Etat se trouve investi lorsque l'intéressé a été confié à un service ou un établissement qui relève de son autorité, sa responsabilité est engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur³⁸². Les victimes ont la possibilité de diriger les recours contre l'établissement auquel le mineur a été confié, soit devant le juge judiciaire s'il s'agit d'un organisme de droit privé, soit devant le juge administratif s'il s'agit d'une

³⁷⁹ *Idem.*

³⁸⁰ CE Sect., 3 février 1956, Ministre de la justice c./ Thouzellier, Rec., p.49 ; D., 1956, p.597, note AUBY ; JCP, 1956.II.9608, note LEVY ; RDP, 1956, p.854.

³⁸¹ CE Sect., 19 décembre 1969, Ets Delannoy, Rec., p.595 ; RDP, 1970, p.787, concl. GREVISSE ; RDP, 1970, p.122, note WALINE ; AJDA, 1970, p.99, chron. DENOIX DE SAINT-MARC, LABETOULLE ; D., 1970.268, note GARRIGOU-LAGRAGE ; RDSS, 1970, p.178, note MODERNE.

³⁸² C. GUETTIER, obs. sur CE Sect., 1^{er} février 2006, Garde des Sceaux, ministre de la Justice c./ Mutuelle assurance des instituteurs de France (MAIF), RDP, 2007, p.633.

personne publique. Cet établissement peut à son tour engager la responsabilité de l'Etat dans le cadre d'une action récursoire³⁸³.

La Cour administrative d'appel de Bordeaux, par son arrêt de 1997, a étendu le bénéfice de ce régime de responsabilité sans faute aux victimes d'actes commis par des mineurs relevant de l'assistance éducative³⁸⁴.

L'assistance éducative consiste en un aménagement de l'autorité parentale accordant aux autorités judiciaires un droit de contrôle sur l'exercice de cette autorité « *lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou lorsque les conditions de son éducation sont gravement compromises* »³⁸⁵. Elle fait objet de dispositions en partie issues de l'ordonnance n° 58-1301 du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger, désormais codifiées aux articles 375 à 375-8 du Code civil.

Le Conseil d'Etat affirme que lorsqu'un mineur a été confié au service de la protection judiciaire de la jeunesse sur le fondement des articles 375 et suivants du Code civil, la responsabilité sans faute de l'Etat peut être engagée en raison de ses pouvoirs d'organiser, de diriger et de contrôler la vie du mineur en cas de dommages causés aux tiers par ce mineur³⁸⁶.

Enfin, le Conseil d'Etat a jugé dans sa décision de Section du 11 février 2005 que c'est la « garde » du mineur, confié en l'espèce à une institution relevant de la protection judiciaire de la jeunesse, qui aboutit à transférer à l'Etat la charge « *d'organiser, diriger et contrôler la vie du mineur* » et donc la responsabilité encourue pour les dommages causés aux tiers par ce mineur³⁸⁷. Le Conseil d'Etat a récemment élargie cette responsabilité envers les usagers du service. En effet, dans l'affaire la victime des agissements de mineurs délinquants n'était pas un tiers mais un autre bénéficiaire de ce type de mesures, donc un usager. Il a été jugé ainsi que le foyer éducatif exerçait la garde des mineurs au lieu et place de leurs parents ; de ce seul

³⁸³ *Idem.*

³⁸⁴ CAA Bordeaux, 2 février 1997, Cts Fraticola, JCP, 1998, 10041, note PEANO ; AJDA, 1998, p.232, chron. VIVENS.

³⁸⁵ Code Civil, art. 375.

³⁸⁶ CE Sect., 11 février 2005, GIE Axa Courtage, req. n° 2521169, RFDA, 2005, p.457 : « *Considérant 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 l'Etat se trouve ainsi investi lorsque le mineur a été confié à un service ou établissement qui relève de son autorité, sa responsabilité est engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur...* ».

³⁸⁷ CE Sect., 11 février 2005, GIE Axa Courtage, RDP, 2006, p.523, obs. GUETTIER ; CE, 26 mai 2008, Département Côtes-d'Armor, AJDA, 2008, p.2081, note FORT.

fait, l'Etat, sans qu'il soit mis en cause sa responsabilité au titre du fonctionnement de service public, s'est substitué à ces derniers au titre de la responsabilité civil³⁸⁸.

C- La protection de l'environnement

Jusqu'en 1983 l'Etat était seul responsable de la politique environnementale. Depuis l'article 1 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, il existe une responsabilité partagée puisque l'Etat concourt avec les communes, les départements et les régions à l'aménagement du territoire ainsi qu'à « *la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie* »³⁸⁹. Les compétences environnementales sont de plus en plus partagées entre l'Etat et les collectivités locales, à la fois dans le domaine de la police et celui des actions spécifiques de gestion³⁹⁰. Il y a de ce fait coresponsabilité entre l'Etat et les collectivités locales avec, selon les secteurs, une compétence exclusive de l'Etat ou une compétence partagée ou une compétence transférée de façon automatique ou facultative³⁹¹.

A l'échelle des rapports entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'environnement, c'est bien le principe de subsidiarité qui s'impose, tempéré par le principe « penser globalement et agir localement »³⁹² et par deux références législatives au patrimoine commune de la nation : article L. 110 du Code de l'urbanisme³⁹³ et article L.110-1 du Code de l'environnement³⁹⁴.

La proportion du transfert varie sensiblement d'une collectivité à l'autre. Le législateur a longtemps privilégié la commune qui se présente comme le niveau de droit commun d'exercice des compétences environnementales. A contrario, départements et régions n'ont bénéficié que de compétences moindres en la matière³⁹⁵.

³⁸⁸ CE, 13 novembre 2009, Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ Association tutélaire des inadaptés, AJDA, 2009, p.2144 ; RDP, 2010, p.564, chron. PAULIAT.

³⁸⁹ Art. L.1111-2 du CGCT.

³⁹⁰ J. MORAND- DEVILLER, L'environnement et le droit, LGDJ, Politiques locales, 2^e Ed., 2006, p.13.

³⁹¹ M. PRIEUR, Droit de l'environnement, Dalloz, 5^e Ed., 2004, p.238.

³⁹² *Idem*.

³⁹³ Art. L.110 du Code de l'urbanisme : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation (...) ».

³⁹⁴ Art. L. 110-1 du Code de l'environnement : « I. Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation (...) ».

³⁹⁵ M. DAVID, La décentralisation de l'environnement, essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales, thèse, Université Montesquieu, 2000, p.406.

En matière d'environnement, les communes disposent de quelques pouvoirs concernant la protection et la gestion de l'environnement ainsi que de compétences en matière d'aménagement et de compétences de proposition ; enfin, elles doivent être consultées dans certains domaines³⁹⁶.

La protection de l'environnement repose essentiellement sur deux techniques, reliées entre elles : l'exercice de polices spéciales : la police des installations classées, la police de la chasse, la police de la pêche... et l'établissement de servitudes administratives. Ces polices sont exercées au nom de l'Etat, et les collectivités locales n'ont, le plus souvent, qu'un rôle consultatif³⁹⁷. La responsabilité de la puissance publique peut par exemple être engagée en la matière pour faute dans la surveillance de l'environnement. Lorsqu'une infraction aux prescriptions d'exploitation est constatée par les services de l'inspection des installations classées ou un expert désigné dans les conditions de l'article L. 514-1 du Code de l'environnement, le préfet est tenu d'adresser une mise en demeure à l'exploitant, qui devra revenir dans un délai déterminé au respect de son autorisation ; à défaut, la carence des services de l'Etat est de nature à engager sa responsabilité³⁹⁸. L'acte administratif déclaré illégal peut entraîner la condamnation pour faute de la personne publique qui l'a édicté. Le refus illégal d'autorisation opposé au pétitionnaire est également constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique³⁹⁹.

D'abord, on constate que les pouvoirs de police administrative générale du maire lui permettent de jouer un rôle important en matière d'administration de l'environnement. L'article L.2112-2 du CGCT lui assigne en effet le soin de veiller au « bon ordre », à la « sûreté », à la « sécurité et à la tranquillité publique » ; il donne entre autres au maire la compétence de veiller à la « commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques », c'est-à-dire la compétence et le devoir de pourvoir au nettoyage des voies publiques ; l'alinéa 5 lui confère le soin de « prévenir par des précautions convenables et de

³⁹⁶ R. ROMI, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, 6^e Ed., 2007, p.267.

³⁹⁷ J. MORAND-DEVILLIER, *L'environnement et le droit*, LGDJ, coll. Politiques locales, 2^e Ed., 2006, p.7.

³⁹⁸ CE, 6 et 2e Sous-Sect. réunies, 18 octobre 1989, Cazier, DA, 1989, comm. n° 670 ; TA Rennes, 2 mai 2001, Sté Suez-Lyonnaises des Eaux, JCP, 2002.II.10060, p.727, note NICOUD, FLORENCE ; DA, 2001, comm. n° 166, note DUROY ; Collectivités-Intercommunalité, 2001, comm. n° 133, note MOREAU ; RJE, 2001, p.446, note DROBENKO.

³⁹⁹ CE, 10 juin 1992, Sté Les Briqueteries Joly, RDP, 1993, p.261.

faire cesser (...) les pollutions de toute nature ». De telle sorte que cette police a pu être présentée comme une police générale de l'environnement⁴⁰⁰.

La carence du maire à exercer les pouvoirs de police administrative générale qui lui sont ainsi confiés est susceptible de donner lieu à l'indemnisation du préjudice qui en résulterait, sous réserve que, s'agissant non d'un pouvoir de police administrative spéciale, mais d'un pouvoir de police administrative générale, la jurisprudence exige le plus souvent que soit rapportée la preuve d'une faute lourde⁴⁰¹. Un maire commet également une faute de nature à engager la responsabilité de la commune en ne prenant pas les mesures appropriées en vue de prévenir et de mettre fin aux nuisances sonores subies par les riverains d'une manifestation annuelle organisée sur le champ de foire de la commune⁴⁰².

Pourtant, M. Romi met en garde contre la tentation d'exagérer l'importance de ces pouvoirs⁴⁰³. D'une part, il existe de nombreuses polices administratives spéciales qui sont de la compétence du préfet, et d'autre part, la loi qui a ajouté l'alinéa 5 à l'article en question confirme elle-même que dans les communes où la police est étatisée, c'est le préfet qui est compétent pour réprimer les atteintes à la tranquillité publique⁴⁰⁴. C'est justement ce qui rend difficile la question de déterminer la personne publique responsable en la matière. Les communes ont des compétences mais celles-ci sont limitées par les compétences du préfet ; pourtant, sous certaines conditions le maire a toujours le pouvoir et le devoir d'agir, sous peine de voir engagée la responsabilité de la commune. C'est un problème qu'on va traiter ultérieurement mais nous voulons mentionner ici l'exemple des installations classées où la responsabilité des communes peut être mise en cause alors que la police spéciale dans le domaine relève de la responsabilité du préfet.

En outre, les collectivités locales participent à la protection du milieu naturel par leur politique d'urbanisme : délimitation de zones naturelles, d'espaces boisés... Si les parcs nationaux sont de la compétence de l'Etat, les parcs naturels régionaux sont gérés par les collectivités territoriales, fréquemment dans le cadre de syndicats mixtes. Il en va de même,

⁴⁰⁰ J.-N. CLEMENT, Responsabilité pour faute de l'administration, Jcl. Environnement et Développement durable, Fasc. 1090, n°82.

⁴⁰¹ CE, 28 octobre 1978, Commune de Merfly : « *En s'abstenant d'agir et en se bornant à quelques démarches administratives, le maire a, par son inaction, commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune à raison des dommages causés à des plantations par des incendies survenus sur le dépôt d'ordures* » JCP, 1978.II.18814.

⁴⁰² CAA Bordeaux, 24 avril 2007, Commune de Salles, Environnement, 2007, comm. 169, note GILLIG.

⁴⁰³ R. ROMI, Droit et administration de l'environnement, *op. cit.*, p.268.

⁴⁰⁴ L'article L.2214-4 du CGCT.

dans un certain nombre de cas, des réserves naturelles. La loi du 1^{er} janvier 1995 relative à l'aménagement du territoire a d'ailleurs transféré aux régions les compétences relatives aux parcs naturels régionaux⁴⁰⁵.

En ce qui concerne les départements, le champ de la compétence de ceux-ci est en effet limité, la politique des espaces naturels sensibles étant l'axe central des compétences environnementales du département. L'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme dispose qu'« afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non ». A cette fin, le conseil général peut créer des zones de préemption. Afin de mener à bien cette mission de préservation des espaces naturels, les départements disposent de la taxe départementale des espaces naturels sensibles. Le contrôle du juge administratif garantit que les fonds ne soient utilisés que pour ces missions. La jurisprudence a admis, par exemple, que le souci de préserver des espaces agricoles n'est pas au nombre des objectifs recevables⁴⁰⁶. Le Conseil d'Etat a par ailleurs précisé que l'objectif de protection l'emportait sur l'objectif d'ouverture aux pêcheurs et promeneurs, dans un cas où le département des Côtes d'Armor avait principalement motivé sa décision de préemption par la nécessité de rétablir une continuité de cheminement le long d'un cours d'eau⁴⁰⁷. D'ailleurs, l'ouverture au public de ces espaces préemptés n'est pas systématique selon l'avis du Conseil d'Etat qui considère que des motifs de sécurité publique liés au caractère escarpé du site justifient le refus d'ouverture⁴⁰⁸. En outre, une commune commet une faute en faisant connaître de façon intempestive son intention d'exercer le droit de préemption alors qu'elle ne peut, légalement, que se substituer à l'acquéreur. En effet, dans l'affaire Fondation « Les orphelins apprentis d'Auteuil », la

⁴⁰⁵ J.B. AUBY, J.F. AUBY, R. NOGUELLOU, Droit des collectivités locales, *op. cit.*, p.238.

⁴⁰⁶ CE, 16 juin 1995, Préfet des Yvelines, DA, 1995, n°475, obs. MAUGUE.

⁴⁰⁷ CE, 22 février 2002, Ass. riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trioux, du Leff et de leur milieu vivant, AJDA, 2002, p.645, note CHEVILLEY-HIVER.

⁴⁰⁸ CE, 7 juin 2006, Département du Var, AJDA, 2006, p.1190 : La Haute juridiction estime qu'il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 142-1, L. 142-3, L. 142-8 et L. 142-10 du code de l'urbanisme « que les décisions de préemption qu'elles prévoient doivent être justifiées à la fois par la protection des espaces naturels sensibles et par l'ouverture ultérieure de ces espaces au public ; que la condition d'ouverture au public ainsi posée ne saurait toutefois être exigée lorsque, ainsi qu'il est dit à l'article L. 142-10 cité ci-dessus, la fragilité du milieu naturel s'y oppose ou lorsque, dans une zone de préemption couvrant l'ensemble d'un espace naturel sensible, certaines parties de cet ensemble ne peuvent être ouvertes au public pour des raisons de sécurité ou de limitation des risques d'atteinte au milieu naturel ; que dans ce dernier cas, le département peut légalement exercer son droit de préemption sur ces parties de terrain sans envisager leur ouverture ultérieure au public et sans, par voie de conséquence, que l'absence d'aménagement en ce sens puisse ouvrir le droit à rétrocession prévu à l'article L. 142-8 cité ci-dessus ».

déclaration ainsi faite avait pour but de dissuader un certain nombre de personnes qui en avaient l'intention de prendre part à l'opération et de contribuer, par le jeu de normal des enchères, à augmenter le prix que la commune aurait à verser au cas où elle userait de son droit de préemption. En se livrant à cette manœuvre, le maire a commis une faute qui engage la responsabilité de la commune envers la Fondation « Les orphelins apprentis d'Auteuil »⁴⁰⁹.

Enfin, pour ce qui est des régions, leurs compétences en matière d'environnement sont limitées⁴¹⁰. Il s'agit de la compétence qui leur a été confiée, concurremment avec l'Etat, de créer des réserves naturelles et de ce que l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales confie aux régions, c'est-à-dire la compétence de dresser un inventaire général du patrimoine culturel qui « *...recense, étudie et fait connaître les éléments du patrimoine qui présentent un intérêt culturel, historique ou scientifique* ».

D- La protection du patrimoine culturel

Les collectivités locales ont également un rôle important dans la protection du patrimoine culturel, notamment dans la protection des monuments historiques. Ceci dit, en matière de gestion du patrimoine monumental, le partage des compétences est un peu particulier. Comme l'énonce M. Pontier, « *...il existe différentes structures ministérielles qui peuvent être concernées par la protection du patrimoine, et qui interviennent dans le cadre de leurs attributions sans qu'il y ait toujours totale cohérence entre les actions de ces administrations* »⁴¹¹. Sont en effet concernés par exemple le ministre de la culture, le secrétariat d'Etat à l'enseignement supérieur ou le ministre de l'éducation nationale, et le ministère de la défense. Mais si l'on ne regarde que la propriété des bâtiments, ce sont les communes qui sont les plus concernées⁴¹². En effet, les régions ne disposent que d'un patrimoine culturel immobilier très restreint, sauf dans le cas où elles auraient été bénéficiaires d'un don ou d'un legs, ou dans l'hypothèse où un bâtiment dont elles auraient obtenu la propriété, par exemple un lycée dans un bâtiment ancien présentant un intérêt culturel, répondrait aux caractéristiques d'un patrimoine culturel. Les départements, qui ont

⁴⁰⁹ CE, 8 juin 1966, Fondation « Les orphelins apprentis d'Auteuil », Rec., p.374.

⁴¹⁰ R. ROMI, Droit et administration de l'environnement, *op. cit.*, p.235.

⁴¹¹ J.-M. PONTIER, La protection du patrimoine monumental, RFDA, 1989, p.758.

⁴¹² R. ROMI, Droit et administration de l'environnement, *op. cit.*, p.214.

acquis, par exemple, des châteaux, ont un patrimoine culturel immobilier plus important, qui demeure toutefois limité. Les communes ainsi que leurs groupements, à l'inverse, sont propriétaires des bâtiments, des fontaines, des monuments de toutes sortes, des jardins qui présentent un intérêt culturel. Sans oublier que les communes sont les principaux propriétaires d'églises, de même que de temples et de synagogues (qui sont en nombre beaucoup plus restreint)⁴¹³.

Par ailleurs la loi du 13 août 2004 a procédé à une certaine décentralisation des compétences en matière de protection des monuments historiques. L'inventaire général du patrimoine culturel a été transféré aux régions, la loi a prévu la possibilité de transférer la propriété de certains monuments et elle permet, à titre expérimental et pour les immeubles appartenant aux collectivités territoriales, un transfert de la gestion des crédits alloués par l'Etat pour la protection et la remise en état des monuments historiques⁴¹⁴.

Codifié dans le Code du patrimoine aux articles L. 123-1 à L. 123-3 par l'ordonnance du 20 février 2004⁴¹⁵, le droit de préemption en matière d'œuvres d'art fait partie des droits de la culture et de la protection du patrimoine culturel. La prise de conscience s'est faite après l'acquisition de « La diseuse de bonne aventure » peinte par George de la Tour par le Metropolitan Museum de New York : afin d'éviter ce type d'évasion des chefs d'œuvres du patrimoine français, l'Etat dispose en effet de nombreux outils : classement d'office des œuvres, contrôle des expropriations...⁴¹⁶.

Le Ministre de la culture, éventuellement à la demande de la Fondation du patrimoine, ainsi que les départements et les communes, peuvent, dans les conditions fixées par le Code de l'expropriation, poursuivre l'expropriation d'un immeuble déjà classé ou proposé pour le classement, en raison de l'intérêt public qu'il offre du point de vue de l'histoire ou de l'art. La Cour européenne des droits de l'homme admet également que la conservation du patrimoine culturel constitue « *une valeur essentielle dont la défense et la promotion*

⁴¹³ J.-M. PONTIER, Les attributions des collectivités locales-Etudes de domaines d'attributions *in* Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 6 (folio n° 4170), Les interventions culturelles des collectivités territoriales, 2009, n° 55, 56.

⁴¹⁴ J.B. AUBY, J.F. AUBY, R. NOGUELLOU, Droit des collectivités locales, *op. cit.*, p.246.

⁴¹⁵ Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 : « *L'Etat peut exercer, sur toute vente publique d'œuvres d'art ou sur toute vente de gré à gré d'œuvres d'art réalisée dans les conditions prévues par l'article L. 321-9 du Code de commerce, un droit de préemption par l'effet duquel il se trouve subrogé à l'adjudicataire ou l'acheteur* ».

⁴¹⁶ Y. LECUYER, Le droit de préemption et la protection des œuvres d'art, DA, 2008, étude 19.

incombent aux pouvoirs publics », le législateur disposant d'une grande latitude pour mener la politique de protection du patrimoine culturel ou historique qu'il juge utile⁴¹⁷.

En outre, les travaux de restaurations sont soumis à une obligation d'autorisation donnée par le préfet de région ou le ministre de la culture s'il évoque le dossier. Aucun délai n'étant fixé par la loi, l'absence de réponse vaut, au bout de quatre mois, décision implicite de rejet.

Les travaux effectués sur la partie d'un immeuble protégée par la servitude de classement sont dispensés de permis de construire, d'après les textes (articles L.422-1 et R.422-2-b du Code de l'urbanisme) ; ils entrent dans le champ d'application de la déclaration préalable de travaux. Cependant, le Conseil d'Etat a jugé, contrairement à la pratique administrative et à l'interprétation dominante de l'article L.422-1 du même code, que les travaux effectués sur les monuments historiques classés pouvaient être, en fonction de leur importance, et indépendamment de l'autorisation spéciale au titre de la loi du 31 décembre 1913, soumis au permis de construire et non à la simple déclaration de travaux. Tel était le cas en l'espèce pour la construction d'un étage supplémentaire de 1000 mètres carrés sur le toit du théâtre des Champs-Élysées⁴¹⁸.

En ce qui nous concerne, les travaux réalisés sur ces ouvrages peuvent causer des dommages, et dans ce cas, la nature de ces travaux s'avère importante pour la détermination de la personne publique responsable des dommages survenus. Lorsqu'il s'agit de travaux effectués par l'Etat ou une autre collectivité publique sur des immeubles classés, ces travaux constituent normalement des travaux publics, peu importe que l'immeuble fasse partie du domaine public ou du domaine privé, et si les travaux sont effectués sur un immeuble privé par son propriétaire en tant que maître de l'ouvrage, ils doivent être considérés au contraire comme des travaux privés⁴¹⁹. Le fait que les travaux ont été effectués sur un immeuble classé monument historique et ont été surveillés et partiellement subventionnés par l'Etat n'est pas de nature à leur conférer le caractère de travaux publics⁴²⁰. Dans le cas où ces travaux sont des travaux publics et où ils causent des dommages, il faut suivre, pour déterminer la personne publique responsable, les règles établies en matière de travaux publics.

⁴¹⁷ CEDH, 19 février 2009, *Kozacioglu c/ Turquie*, JCP, 2009, n° 29, chron. 143 note SUDRE.

⁴¹⁸ CE, 16 décembre 1994, *Société immobilière du théâtre des Champs-Élysées*, BJD, 1995, n°7, p.55, concl. MAUGÛE ; AJDA, 1994, p.349, obs. JACQUOT.

⁴¹⁹ J.-M. PONTIER, *art. précit.*, RFDA, 1989, p.758.

⁴²⁰ TC, 28 avril 1980, *Prunet c/ Le Bras*, AJDA, 1980 p.541, p.605 note MODERNE.

Lorsque la collectivité publique prend l'initiative de l'opération de travail public, en assure le financement et en organise l'exécution à l'aide de ses propres moyens en matériel et en personnel, elle sera normalement responsable des dommages causés par cette opération. D'après M. Moderne, « *il en va ainsi non seulement parce que la collectivité qui procède à l'exécution en régie conserve la maîtrise sur le déroulement de l'opération, mais aussi parce que les travaux sont en régie générale effectués dans son intérêt et que les ouvrages publics éventuellement édifiés seront incorporés à son patrimoine* »⁴²¹.

Lorsque la personne publique, maître de l'ouvrage, a eu recours à un entrepreneur pour l'exécution des travaux dommageables, la victime est en droit de réclamer la réparation de ces dommages, soit à l'entrepreneur, soit à la collectivité maître de l'ouvrage, soit à l'un et à l'autre solidairement⁴²².

Lorsque les travaux publics sont exécutés par voie de concession, la victime ne peut porter son action que contre le concessionnaire ; la collectivité concédante est presque automatiquement mise hors de cause par le juge administratif. L'autonomie incontestable dont le concessionnaire dispose justifierait la mise hors de cause des collectivités concédantes, lorsqu'il s'agit de réparer les conséquences dommageables d'opérations dont elles n'ont pas pris l'initiative et dont elles ne bénéficient pas directement⁴²³.

Lorsque le préjudice résulte de travaux publics exécutés par un entrepreneur contractuellement lié à l'administration, il est acquis que la victime dispose de plusieurs recours ; c'est dans cette hypothèse que l'éventail des actions est le plus largement ouvert. On admet que le requérant peut indifféremment porter son action contre le « maître d'œuvre », l'entrepreneur, ou le maître d'œuvre et l'entrepreneur conjointement, en vue d'obtenir une condamnation solidaire⁴²⁴.

⁴²¹ F. MODERNE, La détermination du patrimoine responsable dans le contentieux des dommages de travaux publics, CJEG, 1967, n°196, chron., p.43.

⁴²² CE Sect., 29 janvier 1971, Assoc. Jeunesse et Reconstruction, RDP, 1971, p.1473, note WALINE. Les juges de la Palais Royal ont considéré que « *si, lorsqu'un dommage est causé par le fait de l'entrepreneur à l'occasion de l'exécution d'un travail public, les victimes peuvent mettre en jeu, concurremment ou séparément, la responsabilité du maître de l'ouvrage et celle de l'entrepreneur, il ne serait en être ainsi que dans le cas où le travail est exécuté par un entrepreneur agissant à titre professionnel ou, à tout le moins, par une personne physique ou morale agissant dans des conditions permettant de l'assimiler, notamment du fait de l'intérêt direct ou indirect qu'elle tire de l'exécution du travail, à un tel entrepreneur* ».

⁴²³ F. MODERNE, art. précit., CJEG, 1967, n°196, chron., p.43.

⁴²⁴ *Idem*.

Lorsque l'initiative d'une collectivité s'est avérée déterminante, lorsqu'elle assure elle-même, en fait, le financement et l'exécution des opérations, la haute juridiction écarte le raisonnement qui conduirait à déclarer responsable la collectivité pour le compte de laquelle les travaux ont été prétendument exécutés. Par exemple, les dommages causés par des travaux effectués par l'Etat sur un chemin vicinal, en prévision d'une manifestation de masse organisée par le gouvernement, ne sauraient engager la responsabilité de la commune, mais uniquement celle de l'Etat.

Lorsque la propriété, l'entretien et l'utilisation d'un même ouvrage public relèvent de collectivités différentes, deux séries de facteurs influent sur la solution du problème : d'une part, la situation juridique de l'ouvrage ; il est incontestable, en effet, que la portée de l'option variera selon que l'ouvrage est utilisé par la collectivité propriétaire ou par une autre collectivité, que l'obligation d'entretien incombera au maître de l'ouvrage ou à une autre collectivité, etc. ; d'autre part, la nature du dommage : la détermination de la personne responsable ne sera pas faite de la même façon suivant que le préjudice résulte de l'existence même de l'ouvrage, de son utilisation ou de son utilisation⁴²⁵.

Conclusion du chapitre

Suivant la règle principale qui dit que « la responsabilité suit la compétence » il s'imposait de s'intéresser aux compétences de l'Etat et des collectivités territoriales. Néanmoins, cette recherche est loin d'être concluante. En effet, d'abord en ce qui concerne les notions de compétences régaliennes et d'affaires locales, il n'y avait pas de certitude ni sur le sens de ces notions ni sur leur contenu. Il y a des traditions qui disent que tel ou tel domaine découle de la compétence de telle personne publique, et c'est surtout sur ces traditions que l'on fonde la signification de ces notions. Mais ces traditions sont loin d'être incontournables. D'ailleurs, elles ne fondent même pas un consensus.

Il est donc possible de dire que les compétences des collectivités publiques sont largement des compétences attribuées. Il faut donc confirmer la règle en question sur ces compétences dites attribuées. En effet, l'analyse des compétences des personnes publiques est loin de nous démentir. Le juge administratif, ne se contentant pas des apparences, cherche la personne

⁴²⁵ F. MODERNE, La détermination du patrimoine responsable dans le contentieux des dommages de travaux publics (II), CJEG, 1967, n°167, p.67.

publique qui a la compétence dans le domaine où le dommage est survenu et il la déclare responsable.

Toutefois, cette règle à la fois simple et opérante, rencontre des difficultés, non pas parce qu'elle ne répond pas à tous les problèmes en la matière, mais parce que la répartition des compétences entre les personnes publiques n'est pas toujours claire.

Conclusion du Titre

L'étude de la jurisprudence et des régimes législatifs de responsabilité met en lumière le fait que la détermination de la personne publique responsable peut se faire sur le fondement de différents critères. Le législateur, insoucieux sur ce sujet, ne conduit pas nécessairement cette recherche à une conclusion. On peut toutefois affirmer que quand le législateur désigne une personne publique comme responsable d'un certain dommage, celle-ci est en générale le détenteur de la compétence en la matière. En revanche la plupart du temps le législateur crée un fonds d'indemnisation pour dédommager les victimes. Le but suivi par le législateur est de faciliter l'indemnisation des victimes de certains dommages et la création des fonds est impeccable pour ce perspectif puisque la victime peut se faire dédommée sans problème et c'est le fonds en question qui cherche à trouver le vrai responsable et à se faire dédommé à son tour.

La jurisprudence, quant à elle, donne au moins des explications sur le sujet, même si elles ne sont pas toujours convaincantes. En effet, la jurisprudence fait usage des trois critères : critère organique (ou matériel), critère fonctionnel, critère décisionnel. Dans la jurisprudence, le lien entre responsabilité et compétence est évident, mais le flou qui règne dans les notions d'affaires locales et de compétence régalienne ne facilite pas l'identification de la personne publique responsable. Les considérations pour les victimes influence bien évidemment la jurisprudence aussi mais celle-ci détermine la personne publique responsable en fonction de la compétence dans le cadre de laquelle a survenu le dommage et suivant une idée d'équité entre les personnes publiques dont la responsabilité peut être mise en cause. Ceci s'avère nécessaire surtout concernant les difficultés dans la détermination de la personne publique responsable causé par la complexité du mode de l'exercice des compétences.

Titre 2 : Le mode d'exercice des compétences : source de difficultés pour la détermination de la personne publique responsable

L'exercice des compétences n'est pas toujours assuré par une seule personne publique. Par exemple, les services techniques de l'Etat peuvent être mis à disposition des collectivités pour pouvoir assumer certaines de leurs compétences. En outre, avec des procédures comme le dédoublement fonctionnel, ou le régime de police d'Etat, l'organisation de l'appareil étatique s'avère complexe. En conséquence, pour se prononcer clairement sur la personne publique responsable, dans certains cas de figure la référence à la compétence ne semble pas suffisante. Sera donc recherchée la réponse à la question de savoir s'il sera toujours possible de considérer comme responsable d'un dommage une personne publique qui n'a aucun contrôle sur l'agent qui exerce une compétence dans le cadre de laquelle est survenu le dommage (Chapitre 1). Par ailleurs, le pouvoir de décision, qui devrait logiquement appartenir à la personne publique qui a la compétence en la matière, est dans certains cas transféré ou partagé avec une autre. Il peut, dans ce cas, ne plus être satisfaisant de dire que la responsabilité suit la compétence puisqu'il serait légitime de se demander qui détient cette compétence en question. Si le pouvoir de décision est partagé entre des personnes publiques, cette situation sera prise en compte dans la mise en œuvre de la responsabilité. Ainsi, non seulement attribution de la compétence mais également l'exercice effectif de celle-ci sera considéré dans la détermination de la personne publique responsable (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : La détermination de la personne publique responsable compromise par l'organisation complexe de l'administration

Le mot « administration » est défini comme l'action de gérer des affaires dans le vocabulaire courant. En droit administratif, d'un point de vue matériel, l'administration est l'ensemble des activités ou fonctions exercées en vue de satisfaire les besoins de la collectivité. D'un point de vue organique, elle se présente comme l'ensemble des organes chargés d'assurer les missions administratives des personnes publiques. Les personnes publiques, y compris bien évidemment les collectivités territoriales, se fondent ainsi toutes dans l'administration de l'Etat et dans ce sens elles ne sont pas distinctes de l'Etat. Ce qui entraîne des difficultés à déterminer la personne publique responsable (Section 1^{ère} : L'impossibilité de détacher les collectivités de l'Etat).

Les collectivités locales comportent des divergences démesurées en ce qui concerne leur territoire, leurs nombre d'habitants ou leurs finances. C'est pourquoi les difficultés qu'elles rencontrent dans l'exercice de leurs compétences peuvent être très diverses. Les unes étant trop petites, les autres trop grandes, l'application de différents procédés de collaborations adaptés aux besoins des collectivités paraît nécessaire, ce qui peut les amener à se retrouver responsables de dommages qui ne sont pas causés par leurs propres agents (Section 2^{ème} : La commune responsable du fait d'autrui).

Section 1^{ère} : L'impossibilité de détacher les collectivités de l'Etat

Les collectivités territoriales ont bien évidemment une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Il est également vrai que le principe de libre administration est garanti par la constitution. Toutefois, il s'agit de rechercher jusqu'à quel point ces collectivités sont « autonomes », si elles le sont bien évidemment, par rapport à l'Etat (§I). Ensuite, il faudra examiner la nature de la relation entre l'Etat et les collectivités locales (§II).

§ I – Les collectivités locales : une manière d'être de l'Etat

L'interférence permanente entre les personnes publiques a pour résultat l'absence d'une spécificité suffisamment marquée des collectivités locales (A), le meilleur exemple en étant le maire, élu d'une collectivité, qui est également un agent de l'Etat (B).

A- L'absence d'une spécificité suffisamment marquée

Les compétences des personnes publiques doivent être rigoureusement encadrées. Cette nécessité résulte de deux principes. Le premier est le principe de spécialité selon lequel la compétence des personnes morales est limitée aux actes correspondant aux objets en vue desquels elles ont été créées. Le deuxième principe est celui d'Etat de droit qui interdit que divers organes de l'Etat puissent agir sans titre juridique. Selon ce principe, « *toute production juridique ou tout usage de la force matérielle doit être fondée sur une norme juridique. Ainsi l'exercice de la puissance apparaît comme une compétence, encadrée par le droit* »⁴²⁶. Et la compétence désigne à la fois le domaine d'action de la personne publique en question et la limitation de ce domaine⁴²⁷.

D'après M. Pontier, le fait que le support territorial des collectivités se fonde dans celui de l'Etat et que l'organisation des collectivités soit une reproduction de l'organisation étatique explique le manquement au principe de spécialité⁴²⁸. En effet, « *les collectivités locales n'ont pas une spécificité suffisamment marquée* »⁴²⁹. D'une part, en ce qui concerne les territoires des collectivités locales, comme l'auteur explique plus loin « *il n'y a pas de réelle contradiction entre les termes. Il existe bien un territoire propre à la collectivité locale, mais ce territoire n'est pas distinct de celui de l'Etat. Il n'y a pas de superposition mais confusion de territoires : le territoire de chaque collectivité est aussi, et en même temps, le territoire de l'Etat* »⁴³⁰. En effet, le territoire des collectivités n'est pas pour distinguer un territoire propre

⁴²⁶ J. CHEVALLIER, Science administrative, *op. cit.*, p.88.

⁴²⁷ J.M. PONTIER, L'Etat et les collectivités locales la répartition des compétences, LGDJ, 1978, p.35.

⁴²⁸ *Ibidem*, p.296.

⁴²⁹ *Ibidem*, p.296 et sv.

⁴³⁰ *Ibidem*, p.299.

aux collectivités de celui de l'Etat mais pour distinguer leur territoire par rapport aux autres collectivités de leur rang. Le territoire d'une collectivité locale limite le champ de compétence de cette collectivité en question. Les pouvoirs locaux ne peuvent être exercés que dans ce territoire défini. D'autre part, selon une définition ancienne, proposée par M. Hauriou, la décentralisation est « *une manière d'être de l'Etat caractérisée par le fait que l'Etat se résout en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de droits de puissance publique et qui assurent le fonctionnement de services publics en exerçant ces droits, c'est-à-dire en faisant des actes d'administration* »⁴³¹.

Il ne faut pas confondre la décentralisation avec le fédéralisme. Le fédéralisme brise l'unité de droit dans un pays. La décentralisation respecte l'unité de la loi, les assemblées décentralisées n'ont que des pouvoirs administratifs. D'ailleurs, la décentralisation ne détruit pas la centralisation, elles se combinent. Non seulement une administration centrale subsiste au centre sous la forme des Ministres, mais elle conserve des agents sur tout le territoire, qui agissent en parallèle des administrations décentralisées. La centralisation reste par conséquent la règle et la décentralisation l'exception⁴³².

En parlant de « manière d'être de l'Etat » pour la centralisation comme pour la décentralisation M. Pontier explique que « *d'une part, le pouvoir dont disposent les collectivités locales est un pouvoir dont elles ne sont pas titulaires et qui ne se différencie pas par sa nature du pouvoir de l'Etat D'autre part, on peut se rendre compte que les collectivités locales ne sont pas en réalité des collectivités décentralisées. Ce qui est décentralisé, ce sont seulement certaines activités de ces collectivités* »⁴³³.

Incontestablement, si les collectivités territoriales existent, c'est parce que l'Etat l'a voulu ; toutes leurs compétences leur ont été confiées par l'Etat et c'est l'Etat qui donne la force juridique aux actes effectués par les autorités locales⁴³⁴. D'ailleurs, c'est cette capacité de l'Etat qui se traduit par la souveraineté. C'est l'Etat et l'Etat seul qui a la compétence de la compétence⁴³⁵. C'est ce qu'affirme également M. Carré de Malberg : « *Tandis que les droits propres de l'Etat sont exercés par lui en vertu de sa seule volonté de puissance, ceux des communes ne peuvent s'exercer effectivement qu'avec la permission (...) et conformément à*

⁴³¹ M. HAURIOU, Répertoire Béquet, 1891, article « Décentralisation », p.482.

⁴³² M. HAURIOU, Précis de droit administratif et de droit public, Dalloz, Réed., 2002, p.85.

⁴³³ J.M. PONTIER, L'Etat et les collectivités locales la répartition des compétences, *op. cit.*, p.305.

⁴³⁴ *Ibidem*, p.306.

⁴³⁵ V. CONSTANTINESCO, S.PIERRE-CAPS, Droit constitutionnel, *op. cit.*, p.18.

la loi de l'Etat ; et de plus, tandis que les droits étatiques sont munis originellement de la force qui découle de la puissance inhérente à l'Etat, ceux de la commune n'acquièrent cette force qu'autant que l'Etat assure leur réalisation par sa puissance ou qu'il délègue celle-ci à la commune pour leur réalisation »⁴³⁶.

Dans un Etat unitaire, la libre administration des collectivités locales est nécessairement bornée par les prérogatives et les compétences conservées par l'Etat afin de veiller notamment à ce que la multiplication des pouvoirs locaux n'aboutisse pas à remettre en cause des intérêts nationaux⁴³⁷.

En effet, comme on l'a expliqué, les collectivités n'ont pas la compétence de leur compétence. C'est l'Etat qui leur attribue des compétences qu'elles exercent, et, bien que cela ne soit pas possible en pratique, l'Etat peut théoriquement à tout moment leur retirer toutes leurs compétences. En conséquence, l'existence des collectivités locales dépend de la volonté de l'Etat

B- Le dédoublement fonctionnel

Le dédoublement fonctionnel peut être défini comme un mécanisme permettant à une même autorité d'agir alternativement pour le compte de deux personnes morales différentes,⁴³⁸ à l'instar du maire, autorité élue de la commune, qui agit parfois au nom de l'Etat. Le maire est donc une autorité administrative à la fois déconcentrée et décentralisée.

En France, les limites territoriales des communes, des départements et des régions servent de circonscriptions administratives pour l'Etat et, en même temps, de cadres d'action des collectivités décentralisées⁴³⁹.

D'après M. Marilla, ce dualisme représente « *actuellement un besoin de la vie démocratique et administrative moderne, qui n'est nullement incompatible avec les exigences de la décentralisation* »⁴⁴⁰.

⁴³⁶ R. CARRE DE MALBERG, Théorie générale de l'Etat, t.1, p.186, n°66.

⁴³⁷ M. JOYAU, De l'autonomie des collectivités territoriales françaises, Essai sur la liberté du pouvoir normatif local, LGDJ, 1998.

⁴³⁸ J-P. BROUANT, Le maire au nom de l'Etat : contribution à l'étude du dédoublement fonctionnel, La documentation française, 2005, p.12.

⁴³⁹ *Ibidem*, p.17.

Si, pour certains, le dédoublement fonctionnel a une fonction indéniable en ce qui concerne le caractère unitaire de l'Etat⁴⁴¹, on peut se demander si ces compétences, qui sont exercées par le maire au nom de l'Etat, n'existent pas surtout pour rappeler aux collectivités locales qu'elles participent de l'Etat

M. Bordier explique que sous la Révolution, le pouvoir municipal ne participait en rien à l'expression de la volonté générale qui émane de la nation. La commune était une association d'habitants dotée d'une volonté particulière pour gérer ses affaires particulières. Et d'après lui, « *c'est ce qui sera à l'origine du dédoublement fonctionnel, particulièrement du maire pour la commune, mais aussi des chefs des autres collectivités territoriales, au fur et à mesure de leur reconnaissance administrative* »⁴⁴². Ceci renforce notre constat. A cette époque, le principe était plutôt de montrer que les communes n'étaient pas exclues de l'Etat, et aujourd'hui, il s'agit de montrer que même si elles ont des personnalités juridiques confirmées et que le principe de libre administration soit garanti par la Constitution, elles ne sont tout de même pas autre par rapport à l'Etat

M. Brouant estime que le maire n'est pas un agent de l'Etat parce qu'il n'est pas soumis à la hiérarchie administrative, et pareillement le fait qu'il n'est pas soumis à la hiérarchie administrative prouve qu'il n'est pas un agent de l'Etat. Ce sont deux choses qui se vérifient l'une et l'autre⁴⁴³. Au contraire, d'après M. Chapus, le maire est un agent de l'Etat. MM. Dupuis, Guedon et Chrétien sont du même avis⁴⁴⁴. Il semble convenable de dire que le maire, agent de la commune, rend quelques services à l'Etat.

Le maire est assujéti à un contrôle hiérarchique quand il intervient comme représentant de l'Etat ; ce contrôle hiérarchique comporte un pouvoir d'instruction, un pouvoir d'annulation et un pouvoir de substitution chaque fois que le maire refuse ou néglige d'accomplir un acte qui lui est prescrit par la loi. Le maire est au contraire soumis au seul contrôle de légalité lorsqu'il intervient au nom de la commune⁴⁴⁵. Ainsi, en ce qui concerne les actions du maire, « *c'est la différence entre agir au nom de l'Etat et non au nom de la commune qui explique qu'il se trouve soumis au pouvoir hiérarchique du préfet* »⁴⁴⁶.

⁴⁴⁰ G.-D. MARILLIA, Les pouvoirs du maire, Berger Levrault, 1997, p.117.

⁴⁴¹ J.-P. BROUANT, Le maire au nom de l'Etat, *op. cit.*, p.32.

⁴⁴² D. BORDIER, Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national, AJDA, 2007, p.2188.

⁴⁴³ J.-P. BROUANT, Le maire au nom de l'Etat, *op. cit.*, p.44.

⁴⁴⁴ G.DUPUIS, M.-J. GUEDON, P.CHRETIEN, Droit administratif, Sirey, 2007, p.267.

⁴⁴⁵ Y. GAUDEMET, Traité de droit administratif, *op. cit.*, p.186.

⁴⁴⁶ L. TESOKA, Les rapports entre catégories de collectivités territoriales, Puam, 2004, p.318.

En ce qui concerne le pouvoir disciplinaire, certains auteurs, adoptant une conception « hiérarchique » du celui-ci, ont reconnu la possibilité pour le pouvoir central de l'exercer sur le maire quand il agit comme agent de l'Etat mais ils ont rejeté cette qualification lorsque le maire agit au nom de la commune⁴⁴⁷. Il faut noter que cette distinction est dépourvue de portée quant aux conséquences produites par les sanctions de suspension ou de révocation. Lorsqu'une telle sanction frappe un maire, il est évident que celui-ci se trouve dépossédé de toutes ses compétences, qu'elles relèvent de sa qualité d'organe centralisé ou de représentant décentralisé⁴⁴⁸. Compte-tenu du fait que d'après certains auteurs le simple fait de « multiplier les attributions du maire en tant que représentant de l'Etat pourrait avoir pour effet de porter atteinte au principe de libre administration des collectivités, dans la mesure où le maire ne serait plus disponible pour exercer ses fonctions au nom de la commune »⁴⁴⁹; une sanction de suspension ou de révocation du fait des fonctions qu'il accomplit au nom de l'Etat serait probablement scandaleuse.

Les attributions du maire exercées au nom de l'Etat sont énumérées, mais pas limitativement, dans les articles L. 2122-27 à L.2122-34 du CGCT. La question est de définir quelles sont les fonctions spéciales attribuées par diverses lois qui sont exercées au nom de l'Etat

Il arrive que le législateur ou le pouvoir réglementaire qualifie expressément la compétence comme étatique. C'est le cas, par exemple, de l'article L. 48 du code des postes et télécommunications⁴⁵⁰ ou de l'article L. 581-21 du Code de l'environnement⁴⁵¹.

En dehors de cette qualification expresse, la compétence peut être qualifiée d'étatique lorsque le maire l'exerce « sous l'autorité du préfet » ou encore lorsque le préfet, à la différence du droit commun de la décentralisation, dispose d'un pouvoir d'annulation direct à l'encontre des mesures adoptées par le maire⁴⁵². Ainsi, le préfet n'a le pouvoir de retirer une décision du maire que si celui-ci est placé sous sa dépendance hiérarchique, c'est-à-dire s'il agit comme autorité administrative de l'Etat C'est notamment le cas dans l'article L. 215-12 du code de

⁴⁴⁷ G. VEDEL, Droit administratif, PUF, 4^{ème} Ed., 1968, p.715.

⁴⁴⁸ CGCT art. L.2122-16.

⁴⁴⁹ J-P. BROUANT, Le maire au nom de l'Etat, *op. cit.*, p.57.

⁴⁵⁰ « ... La mise en œuvre de la servitude est subordonnée à une autorisation délivrée au nom de l'Etat par le maire... »

⁴⁵¹ « Les autorisations prévues aux sections 2 et 3 du présent chapitre sont délivrées au nom de l'Etat... ». Il s'agit des règles applicables à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes ayant pour but d'assurer la protection du cadre de vie.

⁴⁵² J-P. BROUANT, Le maire au nom de l'Etat, *op. cit.*, p.74.

l'environnement⁴⁵³ ou l'article R. 223-12 du code rural⁴⁵⁴, ou encore dans la gestion des déclarations d'offres et de demandes d'emploi.

Dans une affaire de l'Agence nationale pour l'emploi⁴⁵⁵, par exemple, le maire de la Côte Saint-André avait refusé la déclaration de demande d'emploi d'un chômeur. Le Tribunal administratif puis la Cour administrative d'appel avaient condamné l'ANPE à indemniser le demandeur d'emploi des conséquences de ce refus. Conformément à l'article L. 311-3 du Code du travail, les maires sont chargés de recevoir et de consigner les déclarations d'offres et de demandes d'emplois dans les localités où il n'existe aucun organe de l'Agence nationale pour l'emploi. Le Conseil d'Etat a jugé qu'« *il en résulte que l'Agence nationale pour l'emploi, et, dans les localités où il n'existe aucun organe de l'Agence, les maires sont chargés, pour le compte de l'Etat, de recevoir les déclarations d'offres et de demandes d'emplois (...). En refusant d'enregistrer la demande d'emploi (...), le maire de la Côte Saint-André a agi pour le compte de l'Etat et non en tant qu'autorité communale ou pour le compte de l'Agence nationale pour l'emploi* ». Le Conseil d'Etat en a déduit que la Cour administrative d'appel avait commis une erreur de droit en condamnant l'ANPE à réparer le dommage résultant de la faute du maire agissant au nom de l'Etat C'est donc bien à l'Etat de prendre en charge les conséquences de ladite faute.

En conséquence, en ce qui concerne la responsabilité des collectivités publiques pour les dommages causés par les actes du maire à des particuliers, c'est la commune qui est responsable des conséquences de l'activité du maire comme autorité locale, et l'Etat de celles des actes du maire comme agent du pouvoir central⁴⁵⁶.

La commune ne sera pas responsable des actes que le maire, les adjoints, les conseillers délégués ou encore les services municipaux placés sous leur autorité réalisent en matière de police judiciaire⁴⁵⁷, d'opérations électorales, d'état civil, de légalisation de signatures, et plus

⁴⁵³ « Les maires peuvent, sous l'autorité des préfets, prendre toutes les mesures nécessaires pour la police des cours d'eau ».

⁴⁵⁴ « Le vétérinaire chargé de l'inspection sanitaire des animaux exposés aux foires et marchés est tenu de porter sans retard à connaissance du maire et du préfet tous les cas de maladie contagieuse ou de suspicion constatés par lui. Les animaux atteints ou suspects de maladies contagieuses sont immédiatement séquestrés. Le vétérinaire fait d'urgence une enquête et adresse son rapport au maire et au préfet, conformément à l'article L.223-6 ».

⁴⁵⁵ CE, 6 février 1998, Agence nationale pour emploi, Chronique de l'administration, RFAP, 1998, p.123.

⁴⁵⁶ Y. GAUDEMET, Traité de droit administratif, *op. cit.*, p.186.

⁴⁵⁷ CE, 10 janvier 1958, Epoux Roulière, Rec., p.28. L'art. L.480-2 du Code de l'Urbanisme offre un autre cas de dédoublement fonctionnel : les pouvoirs du maire de constater les infractions, saisir l'autorité judiciaire et faire

généralement en application des articles L.2122-27 à L. 2122-34 du CGCT. Dans une affaire récente, le Tribunal administratif de Nice a engagé la responsabilité de l'Etat pour la délivrance par le maire d'un certificat de vie à une personne dont il n'a pas au préalable vérifié l'identité et qui a profité de cette carence pour usurper l'identité d'un parent⁴⁵⁸.

Il en va différemment lorsque le maire prononce une réquisition d'après les pouvoirs de police municipale qui découlent de l'article L. 2212-2 du CGCT qui dispose dans son alinéa 5° que le pouvoir de police du maire comprend notamment « le soin de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours » afin de prévenir tout risque de trouble à l'ordre public. Mais il faut souligner que ce pouvoir de réquisition du maire est exceptionnel. Par exemple, quand le maire de Vitry-sur-Seine avait réquisitionné un immeuble appartenant à l'Etat pour y loger une famille sans abri, le Conseil d'Etat rappelle que le pouvoir de réquisition de l'Etat, découlant de l'article L. 641-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation⁴⁵⁹, n'a pas fait disparaître les pouvoirs généraux de police du maire. Par contre, la Haute juridiction souligne que ce pouvoir ne peut être exercé par le maire qu'en cas d'urgence et à titre exceptionnel lorsque le défaut de logement de la famille est susceptible d'apporter un trouble grave à l'ordre public. Procédant à un contrôle précis de ces notions d'urgence et de trouble à l'ordre public, il a considéré ces conditions comme non remplies. En effet, la famille avait saisi le maire d'une demande de logement social trois ans auparavant, elle avait occupé sans droit ni titre l'immeuble en cause mais en était partie après une ordonnance d'expulsion, sans qu'aucune mesure d'expulsion n'ait été mise à exécution. Même si la famille avait été hébergée dans des conditions précaires depuis lors, son défaut de logement ne pouvait, d'après le Conseil d'Etat, être regardé comme le résultat d'un événement créateur d'une situation d'urgence justifiant que le maire fasse usage du pouvoir de réquisition qui lui est reconnu à titre exceptionnel⁴⁶⁰.

De manière semblable, quand le maire concourt aux mesures générales qui reviennent au préfet, à propos du placement d'office des aliénés dans un établissement spécialisé, il agit en tant qu'agent de l'Etat, et ne pourra engager que la responsabilité de celui-ci. Toutefois, quand

interrompre les travaux lui sont conférés en qualité d'agent de l'Etat. Dès lors la responsabilité de la commune ne peut être engagée du fait de leur exercice (CE, 16 novembre 1992, Ville de Paris, Rec., p.406).

⁴⁵⁸ TA Nice, 6 avril 2007, Société AXA France IARD, AJDA, 2007, p.1535.

⁴⁵⁹ L'article L. 641-1 : « *Sur proposition du service municipal du logement et après avis du maire, le représentant de l'Etat dans le département peut procéder, par voie de réquisition, pour une durée maximum d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés, en vue de les attribuer aux personnes mentionnées à l'article L. 641-2. (...)* ».

⁴⁶⁰ CE, 29 décembre 1997, Préfet du Val-de-Marne, Chronique de l'administration, RFAP, 1998, p.124.

le maire prend, ou s'abstient de prendre les mesures provisoires qui lui reviennent vis-à-vis d'une personne dont l'état mental est un danger imminent, il se comporte comme agent de la commune et pourra engager la responsabilité de cette dernière⁴⁶¹.

§ II – La nature de la relation entre l'Etat et les collectivités locales

La relation entre l'Etat et les collectivités locales est déterminée par le degré d'autonomie de ces dernières (A). L'autonomie qui leur a été reconnue exige que les collectivités assument la responsabilité de leurs actes, mais il faut distinguer les actes de contrôle de ceux de la commune à proprement parler (B).

A- De la tutelle au contrôle de légalité

La tutelle est définie, en droit administratif, comme le contrôle exercé par une personne publique (autorité de tutelle) sur une autre personne publique (autorité sous tutelle) dans les conditions prévues par les textes.

Pour MM. Maspétiol et Laroque, la tutelle « *trouve tout à la fois son origine et sa fin dans la décentralisation... ce sont deux notions indissolublement liées : dans un Etat unitaire, la décentralisation ne va pas sans tutelle, ni la tutelle sans décentralisation* »⁴⁶². M. Eisenmann explique que la tutelle « *est une pièce essentielle, sinon même la clé de voûte de la conception classique de la décentralisation* »⁴⁶³. Toutefois, d'après l'auteur, « *toute la question est d'interpréter exactement les faits : la doctrine les traduit en affirmant que la notion de décentralisation inclut en elle ces pouvoirs. C'est en cela qu'elle a tort : ces pouvoirs que l'on rencontre toujours dans la décentralisation réalisée, positive, il ne faut pas les porter au compte de l'idée de décentralisation, mais tout au contraire, au compte de l'idée de centralisation* »⁴⁶⁴.

⁴⁶¹ P. BRUNEAU, Le maire, autorité de police, Delmas, 1^{ère} Ed., 1995, p.76.

⁴⁶² R.MASPETIOL, P.LAROQUE, La tutelle administrative, Sirey, 1930, p.9. Les détenteurs de cette idée considèrent que les établissements publics constituent une forme de décentralisation.

⁴⁶³ C. EISENMANN, Centralisation et décentralisation : Esquisse d'une théorie générale, LGDJ, 1948, p.184.

⁴⁶⁴ *Ibidem*, p.161.

Aujourd'hui, avec la suppression de la tutelle administrative et de la tutelle financière de l'Etat sur les collectivités territoriales par la loi de décentralisation du 2 mars 1982, on peut affirmer que la tutelle ne constitue pas une condition sine qua non de la décentralisation. Au contraire, la tutelle est un instrument d'attachement des collectivités à l'Etat donc elle incite à moins d'autonomie. On peut même dire qu'elle empêchait les collectivités territoriales d'être des personnes publiques à part entière, d'être majeures⁴⁶⁵. La tutelle, considérée comme le moyen de concilier l'unité et le pluralisme⁴⁶⁶, servait plus l'unité que la décentralisation. Plus l'Etat a de pouvoirs sur les collectivités, moins ces dernières sont autonomes. On peut donc en déduire que la tutelle est un instrument de centralisation ; par conséquent, plus on décentralise, plus l'Etat se décharge de ses pouvoirs sur les collectivités locales. Toutefois, la proclamation de la suppression de la tutelle en 1982 ne se traduit par un renoncement de l'Etat à ses prérogatives⁴⁶⁷. Au nom de l'intérêt public, le législateur encadre l'exercice des compétences par les collectivités territoriales, prévoit les modalités de son contrôle, de l'évaluation des politiques locales mises en œuvre, des sanctions éventuelles, et maintient l'exercice d'un pouvoir de substitution ou d'autorisation préalable⁴⁶⁸.

L'autorité de tutelle peut disposer de quatre pouvoirs : le pouvoir d'annulation, le pouvoir d'approbation, le pouvoir d'autorisation et le pouvoir de substitution. Lorsque l'autorité de tutelle n'était investie d'aucun de ces pouvoirs particuliers, elle avait toujours la possibilité de demander au juge administratif d'annuler un acte illégal de l'autorité décentralisée, et ce, au moyen d'un recours pour excès de pouvoir⁴⁶⁹. De plus, l'autorité de tutelle exerce non seulement un contrôle de légalité, mais aussi un contrôle d'opportunité. En effet, la tutelle permet à une collectivité territoriale d'influer ou de réformer les décisions prises par une autre collectivité territoriale⁴⁷⁰. D'où la règle « pas de tutelle sans texte ». La

⁴⁶⁵ Comme la tutelle est constituée pour sauvegarder l'intérêt général et non pas pour la protection des collectivités territoriales « mineures », M. CHAPUS trouve fâcheux d'assimiler la tutelle à l'incapacité juridique (Droit administratif général, t.1, p.408). Pour le même avis voir aussi R.MASPETIOL, P.LAROQUE, La tutelle administrative, Sirey, 1930, p.14. Alors que M. HAURIU estimait qu'« à raison de la tutelle administrative, toutes les administrations publiques autre que l'Etat sont encore des incapables. Ici leur situation se rapproche de celle de mineur émancipé... en effet, les personnes publiques agissent par elle mêmes comme le mineur émancipé, seulement elles ont besoin pour certains actes de l'autorisation d'un curateur qui est le plus souvent l'Etat. » (Précis de droit administratif, Dalloz, 12^e Reéd., 2002, p.54).

⁴⁶⁶ S. REGOURD, L'acte de tutelle en droit administratif français, LGDJ, 1982, p.76.

⁴⁶⁷ J. MOREAU, La commune et la loi du 2 mars 1982, AJDA, 1982, n° spécial, p.307.

⁴⁶⁸ J.-P. PASTOREL, Collectivité territoriale et clause générale de compétence, RDP, 2007, p.51.

⁴⁶⁹ P. FANACHI, Manuel de contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics, La Documentation française, 2^e Ed., 1991, p.13.

⁴⁷⁰ J-F AUBY, La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles ?, AJDA, 1984, p.412.

tutelle est conditionnée par l'existence de textes puisqu'elle attribue des pouvoirs très importants à l'autorité de tutelle.

Le pouvoir de tutelle se différencie en cela du pouvoir hiérarchique, qui s'exerce à l'intérieur d'une même structure, d'une personne administrative unique, comme un contrôle interne à celle-ci, un pouvoir de droit commun s'exerçant d'office. La tutelle, elle, implique nécessairement une dualité de personnes morales⁴⁷¹. En effet, « *les notions de pouvoir hiérarchique et de pouvoir de tutelle sont bel et bien distinctes* »⁴⁷². Le Professeur Hauriou exprimait déjà nettement cette distinction lorsqu'il écrivait : « *La tutelle administrative est visiblement un pouvoir de domination du gouvernement central sur des corps étrangers, elle ne ressemble pas au pouvoir hiérarchique qui est une discipline du gouvernement central sur ses propres agents* »⁴⁷³.

L'article 72 de la Constitution de 1958 pose le principe de libre administration des collectivités territoriales, et sert de fondement à l'exercice du contrôle sur celles-ci, disposant dans son alinéa 6 : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Dans sa décision du 25 février 1982, le Conseil Constitutionnel a admis que ce contrôle administratif puisse prendre la forme d'une transmission automatique des actes locaux au préfet, ainsi mis uniformément en situation de déférer ceux-ci au tribunal administratif lorsqu'il en contestait la légalité⁴⁷⁴. En effet, le Conseil Constitutionnel avait censuré une disposition de la loi qui déclarait un certain nombre d'actes pris par les collectivités territoriales exécutoires de plein droit avant même leur transmission au représentant de l'Etat, car elle faisait obstacle à l'exercice du contrôle administratif chargé d'assurer tant le respect des lois que la sauvegarde des intérêts nationaux. Par conséquent, la Constitution reconnaît le pouvoir de contrôle du représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales. De plus, selon M. Gaudemet « *à défaut d'un tel contrôle, les communes sont véritablement « hors la loi » et leur action se développe en franchise de l'exigence constitutionnelle d'un contrôle administratif systématique et efficace* »⁴⁷⁵.

⁴⁷¹ S. REGOURD, L'acte de tutelle en droit administratif français, *op. cit.*, p.39.

⁴⁷² L. TESOKA, Les rapports entre catégories de collectivités territoriales, *op. cit.*, p.309.

⁴⁷³ M. HAURIOU, Précis de droit administratif et de droit public, *op. cit.*, p.113.

⁴⁷⁴ CC 25 février 1982, n° 82-137, GDCC, n° 24.

⁴⁷⁵ Y. GAUDEMET, Les communes hors la loi, LPA, 14 mai 2001, n° 95, p.9.

A la différence de la tutelle, le contrôle de légalité ne donne pas le pouvoir d'annulation ni d'approbation. Le préfet peut seulement déférer les actes illégaux au tribunal administratif par la voie du déféré préfectoral. Le pouvoir d'annulation n'appartient plus qu'à la juridiction administrative pour des motifs de pure légalité. Ainsi un contrôle juridictionnel *a posteriori* de légalité a donc succédé à un contrôle *a priori* et d'opportunité⁴⁷⁶.

D'après M. Jégouzo, « *le contrôle de légalité ne joue pas son rôle de garantir à la fois le respect de la règle de droit en tant que telle et, à travers elle, l'administré* »⁴⁷⁷. Le Conseil Constitutionnel a jugé au contraire que la garantie des droits de l'article 16 de la Déclaration de 1789 est satisfaite dès lors que les intéressés peuvent saisir le juge administratif, et que le représentant de l'Etat peut exercer un contrôle de légalité, notamment en ayant recours à des procédures d'urgence⁴⁷⁸. La loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives remplace effectivement le sursis à exécution par le référé-suspension, qui peut être obtenu plus facilement. Le juge administratif des référés peut prononcer la suspension de l'exécution d'une décision administrative, même une décision de rejet, qui a fait l'objet d'un recours en annulation ou en réformation, lorsque l'urgence le justifie et s'il est fait état d'un « *moyen propre à créer, en état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* »⁴⁷⁹. Ainsi les nouvelles dispositions substituent à la condition du préjudice difficilement réparable une condition d'urgence, et à l'exigence, de l'ancien article L. 511-1, d'un « *moyen sérieux (...) en état de l'instruction* » celle qu'il soit seulement « *fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ». Ce qui devrait permettre aux préfets d'obtenir facilement la suspension de l'acte litigieux, ou le maintien de la suspension en matière d'urbanisme, de marchés publics et de délégation de service public⁴⁸⁰.

D'ailleurs, le préfet est la seule autorité qualifiée pour exercer le contrôle de légalité organisé sur les actes des collectivités locales, mais il n'a pas pour autant le monopole de saisine du juge sur ces mêmes actes⁴⁸¹. Dans le système antérieur à la tutelle, la principale voie de recours offerte était en pratique celle qui était dirigée contre l'acte de tutelle, et non contre l'acte soumis à tutelle, et donc ce qui était attaqué c'était le refus du préfet d'exercer son

⁴⁷⁶ C. DEBBASCH, F. COLIN, Droit administratif, *op. cit.*, p.275.

⁴⁷⁷ Y. JEGOUZO, Le contrôle administratif *in* Les nouvelles relations Etat collectivités locales, La documentation Française, 1991, p.110.

⁴⁷⁸ CC, 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, n° 2004-490 DC.

⁴⁷⁹ L'article L.521-1 du Code de la justice administrative.

⁴⁸⁰ G. MARCOU, Le référé administratif et les collectivités territoriales, LPA, 14 mai 2001, n°95, p.43.

⁴⁸¹ P. BRUNELLI, Le contrôle de légalité, LGDJ, 1998, p.28.

pouvoir de tutelle. De sorte que le régime actuel a aussi eu pour conséquence d'ouvrir très nettement le champ des recours directs des administrés contre les actes des collectivités locales⁴⁸². En effet, la loi permet aux tiers, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, de demander au préfet, dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, qu'il défère ce dernier au tribunal administratif⁴⁸³. Si le préfet n'entend pas déférer, le tiers lésé dispose d'un délai de deux mois à compter de la décision explicite ou implicite de refus pour saisir le tribunal administratif⁴⁸⁴. Les collectivités territoriales et les élus locaux, s'ils contestent une décision de leur assemblée ou de son exécutif, bénéficient comme tout justiciable des avantages de la procédure de référé-suspension. En outre, le Conseil d'Etat assimile le principe de libre administration des collectivités territoriales à une liberté fondamentale pouvant bénéficier de la protection de la procédure de référé-liberté de l'article 521-2⁴⁸⁵.

B- La responsabilité du fait des actes de contrôle

C'est l'arrêt d'Assemblée du 29 mars 1946, Caisse de Meurthe-et-Moselle⁴⁸⁶ qui admet la responsabilité des services de tutelle à l'égard des tiers. L'autonomie de la mission attribuée au préfet rend ce régime de responsabilité acceptable⁴⁸⁷. La théorie selon laquelle l'acte de tutelle viendrait se fondre dans l'acte de contrôle pour ne plus former qu'un seul acte juridique a été abandonnée en 1971 à l'occasion de l'arrêt URSSAF des Alpes-Maritimes⁴⁸⁸. Aujourd'hui il est certain que l'acte de tutelle est un acte séparé de l'acte de contrôle.

C'est bien en ce sens que la Haute Juridiction s'est prononcée dans l'arrêt Commune de Saint-Florent, offrant ainsi la possibilité de conceptualiser le fait fautif générateur de

⁴⁸² *Idem.*

⁴⁸³ Les articles L. 2131-8, L.3132-3 et L. 4142-3 du CGCT.

⁴⁸⁴ CE Sect., 25 janvier 1991, Brasseur, Rec., p.23, concl. STIRN ; RFDA, 1991, p.587, concl., note DOUENCE; AJDA, 1991, p.395, chron. SCHWARTZ et MAUGUE ; LPA, 28 janvier 1991, note DOUMBE-BILLE ; JCP, 1991.II.21654, note MOREAU ; GADD, n°37.

⁴⁸⁵ CE, 18 janvier 2001, Commune de Vennelles, M. Morbelli, AJDA, 2001, p.153, chron. GUYOMAR et COLIN ; DA, 2001, n° 75 et 155, note L.T. ; LPA, 2001, n°30, note CHAHID-NOURAÏ et LAHAMID-DEPINAY ; JCP, 2001.IV.2976 ; Procédures, 2001, n°73 ; RFDA, 2001, p.378, concl. LAURENT TOUVET, et p.681, note VERPEAUX.

⁴⁸⁶ CE Ass., 29 mars 1946, Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle c/ Etat, Rec., p.100 ; S., 1947.3.73, note MATHIOT ; RDP, 1946, p.490.

⁴⁸⁷ K. FAVRO, Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : bilan et perspectives, LPA, 9 janv. 2003, n° 7, p.11.

⁴⁸⁸ CE, Ass. 8 janvier 1971, Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales des Alpes-Maritimes, Rec., p.11, concl. VUGHT ; AJDA, 1971, p.161.

responsabilité⁴⁸⁹. « C'est en effet finalement, non pas le contrôle, mais la situation qui résulte du contrôle ou de l'absence de contrôle qui est source de responsabilité ; et cette responsabilité pèse au premier chef sur celui qui administre, celui qui a la maîtrise directe de cette situation. Le contrôleur ne peut être recherché que si, par un comportement déficient au regard même de ce qu'est un contrôle administratif, il a eu une part à la situation dommageable »⁴⁹⁰. Cette perspective est très significative pour notre recherche, dans la mesure où elle se concentre sur le fait fautif et non sur la compétence pour déterminer la personne publique responsable. Dans l'hypothèse où la compétence appartient à la commune mais où l'acte de contrôle intervient et cause un dommage, on pourrait soutenir que la personne publique responsable est la commune puisque c'est elle qui a la compétence en la matière, mais encore une fois, la jurisprudence ne s'arrête pas aux apparences et cherche à savoir qui a commis la faute dommageable.

La responsabilité des services de tutelle a été également admise à l'égard de la personne morale contrôlée elle-même. Cette extension, qui consacre le principe de l'indépendance juridique de la collectivité contrôlée à l'égard du pouvoir de tutelle, a été réalisée par un arrêt d'Assemblée du 27 décembre 1948, Commune de Champigny-sur-Marne⁴⁹¹. La ville de Champigny-sur-Marne a obtenu, par cet arrêt, la condamnation de l'Etat à lui rembourser le quart du préjudice que lui avaient causé d'importants détournements du receveur municipal rendus possible par la carence de l'administration des finances. Mais pour que la responsabilité de l'autorité de tutelle soit engagée à l'égard de la collectivité sous tutelle, le Conseil d'Etat exige que l'étendue des pouvoirs de la première entraîne une véritable participation de ses agents à la gestion de la seconde « *de telle sorte que les actes ou les abstentions desdits agents concourent directement et nécessairement à la production du dommage* » que peut éprouver la personne morale sous tutelle. Le juge reconnaîtra donc plus difficilement la responsabilité de l'autorité de tutelle à l'égard des personnes morales contrôlées qu'à l'égard des tiers⁴⁹².

⁴⁸⁹ N. POULET-GIBOT LECLERC, note sous CAA Marseille, 21 janvier 1999, Ministre de l'Intérieur c/ Commune de St-Florent et autres, LPA, 14 sept. 2000, n° 184, p.13.

⁴⁹⁰ Y. GAUDEMET, La responsabilité de l'administration du fait de ses activités de contrôle, *in*, Mélanges Jean Waline, 2002, p.561.

⁴⁹¹ Rec., p.493 ; D., 1949, jur., p.408.

⁴⁹² M.LONG, P.WEIL, G.BRAIBANT, P.DELVOLLE, B.GENEVOIS, GAJA, 16^e Ed., Dalloz, 2007, p.380.

La responsabilité de l'Etat du fait de l'exercice par le préfet du contrôle de légalité peut être recherchée en raison de l'intervention du préfet aussi bien que de son abstention⁴⁹³. Toutefois, le préfet n'étant pas tenu de déférer au tribunal administratif les actes illégaux des collectivités territoriales, son abstention n'est jamais fautive à elle seule⁴⁹⁴. La Cour administrative d'appel de Marseille a effectivement jugé que « *si le préfet n'est pas tenu de déférer au juge administratif toutes les décisions illégales des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et si, par conséquent, son abstention ne saurait par elle-même engager la responsabilité de l'Etat, l'abstention prolongée du préfet de la Haute-Corse de ne pas déférer au tribunal administratif les délibérations importantes et aux illégalités facilement décelables du SIVOM... constitue, en l'espèce, une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat envers les communes de Saint-Florent et autres* »⁴⁹⁵. En écartant l'exigence d'une faute lourde pour reconnaître que cette responsabilité peut être engagée par une « simple faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat », la Cour administrative d'appel de Marseille avait ouvert la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat du fait de l'exercice du contrôle de légalité dès la faute simple. Contrairement à la position prise par la Cour administrative d'appel de Marseille, le Conseil d'Etat a considéré que la responsabilité de l'Etat peut être engagée en raison de l'abstention d'un préfet de déférer au tribunal administratif un acte administratif irrégulier commis par une collectivité seulement dans les cas où cette abstention revêt « le caractère d'une faute lourde »⁴⁹⁶ puisque la compétence du préfet de déférer les actes irréguliers est une faculté, et non une obligation. Toutefois, Mme Charvier explique que ce qui est facultatif c'est la saisine du juge, pas le contrôle lui-même et donc la mise en garde contre l'illégalité. Quant au nombre d'actes à contrôler, si l'on accepte que la faute lourde repose sur ce critère, il faudrait reconnaître la responsabilité pour faute lourde des autorités décentralisées, pour lesquelles le droit n'est pas plus simple que pour le préfet auquel sont communiquées les pièces qui accompagnent les actes transmis. En fait, conclue l'auteur, pour le contrôle exercé par le préfet, la justification provient de la substitution des patrimoines mis en cause : il y a transfert de responsabilité parce que la compétence pour prendre telle décision finalement dommageable n'appartient pas au contrôleur. « *Ce qui est en cause, c'est donc l'étendue de la mission : il y a faute lourde parce*

⁴⁹³ P. BRUNELLI, Le contrôle de légalité, LGDJ, 1998, p.69.

⁴⁹⁴ L. BENOIT, obs. sur CAA Marseille, 21 janvier 1999, Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Florent et autres, AJDA, 1999, p.224.

⁴⁹⁵ CAA Marseille, 21 janvier 1999, Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint-Florent et autres : RFDA, 1999, 5, p.1032, concl. DUCHON-DORIS ; Rev. Générale des Collectivités Territoriales, 1999, 4, p.99, concl. ; AJDA, 1999, p.279, chron. L. B., p.224.

⁴⁹⁶ CE, 21 juin 2000, Ministre de l'Equipement c. Commune de Roquebrune-Cap-Martin : RFDA, 2000, p.888.

qu'il ne s'agit que d'une mission de contrôle général qui doit être dissuasive par le pouvoir de sanction que l'autorité est susceptible d'infliger, mais qui n'a pas pour vocation d'accorder une compétence propre à ces autorités s'agissant de la gestion du secteur »⁴⁹⁷.

Dans l'affaire « société de gestion du port de Campoloro c/ Préfet de la Haute-Corse », le Conseil d'Etat avait jugé qu' « *il résult(ait) des diligences ainsi accomplies [...] que le préfet n'a(vait) commis aucune faute dans l'exercice des pouvoirs dévolus par la loi du 16 juillet 1980 ; que, par suite, la responsabilité de l'Etat ne saurait être regardée comme engagée à raison d'une telle faute »⁴⁹⁸. Le fait que la Haute juridiction utilise le terme de « faute » mais pas celui de « faute lourde » a été considéré par la doctrine comme le passage à un régime de faute simple en la matière. Par conséquent, la décision de la Cour administrative d'appel d'abord et celle du Conseil d'Etat plus tard, avaient fait croire que l'exigence d'une faute lourde était abandonnée. Cependant, cet arrêt de la Cour d'appel a été cassé par le Conseil d'Etat parce que la Cour d'appel n'avait pas recherché « *si cette faute devait être regardée comme une faute lourde »*. Il est réaffirmé par le Conseil d'Etat que « *les carences de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités locales prévu par les dispositions de la loi du 2 mars 1982 ne sont susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat que si elles constituent une faute lourde »⁴⁹⁹. En d'autres termes, la Cour administrative d'appel avait considéré que la responsabilité de l'Etat pour carence dans l'exercice du contrôle de légalité pouvait être engagée, dès la faute simple, si trois conditions étaient cumulativement remplies : une abstention prolongée du préfet ; des actes locaux aux conséquences importantes ; des actes locaux aux illégalités aisément décelables. Mais pour le Conseil d'Etat, le cumul de ces trois conditions constitue une faute lourde. Le Conseil d'Etat exige donc la preuve d'une faute lourde pour engager la responsabilité de l'Etat du fait de son activité de contrôle⁵⁰⁰.**

En ce sens, on peut citer le jugement du Tribunal administratif de Rennes, « Organisme de gestion de l'Ecole catholique de la Providence à Saint-Brieuc », dans lequel le juge observe que le préfet, commissaire de la République du département des Côtes-du-Nord, en s'abstenant d'inscrire une dépense obligatoire au budget de la commune de Saint-Brieuc, alors

⁴⁹⁷ G. CHAVRIER, Essai de justification et de conceptualisation de la faute lourde, AJDA, 2003, p.1026.

⁴⁹⁸ CE, 10 novembre 1999, Société de gestion du port de Campoloro, D., 2000, somm., p.249, note BON, DE BECHILLON.

⁴⁹⁹ CE, 6 octobre 2000, Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Florent et autres, RFDA, 2001, p.153, note BON.

⁵⁰⁰ P.BON note sous CE, 6 octobre 2000, Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Florent et autres, RFDA, 2001, p.152.

que la demande lui en avait été faite par la Chambre régionale des comptes de Bretagne, a commis une faute simple. Toutefois, le Conseil d'Etat n'a pas, encore une fois, retenu une telle qualification de la faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat Il réforma donc le jugement du Tribunal administratif de Rennes et qualifia l'illégalité commise par le représentant de l'Etat, de faute lourde, conformément à la théorie généralement admise⁵⁰¹.

D'après M. Bon l'exigence d'une faute lourde ou d'une faute simple peut changer en fonction de l'acte de contrôle en question. Le Conseil d'Etat se contente en effet d'une faute simple lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre par l'autorité du contrôle des pouvoirs qui lui ont été dévolus pour obtenir l'exécution par les collectivités publiques des décisions de justice les condamnant à payer une somme d'argent ; en revanche, sil s'agit du contrôle de légalité, la Haute Juridiction maintient l'exigence d'une faute lourde⁵⁰². Le domaine dans lequel l'autorité de contrôle est intervenue a donc un impact sur la détermination de la faute commise. Par conséquent, l'auteur considère que le juge administratif fait une distinction en fonction de la nature de l'acte de contrôle.

L'exigence d'une faute lourde en la matière est en général justifiée par trois séries de raisons. La première n'est pas originale, dans la mesure où elle est invoquée chaque fois que le juge exige une faute lourde : les activités de tutelle seraient particulièrement délicates à exercer. Les deux autres justifications sont plus spécifiques. Ainsi, la faute lourde se justifierait par le fait que la tutelle est très largement discrétionnaire : la responsabilité de l'Etat ne doit dès lors être engagée qu'en cas de faute qualifiée afin de préserver la marge de manœuvre dont ses représentants disposent en la matière. L'exigence de la faute lourde se justifierait également par le souci d'éviter de trop fréquents glissements de la responsabilité du contrôle à la responsabilité de celui qui l'exerce.

Si le juge est amené à soumettre certaines activités de l'administration au régime de la faute qualifiée parce que ces activités sont plus difficiles que d'autres, il est alors justifié de se poser la question que se pose M. Cliquennois : *« Tous les contrôles et toutes les tutelles sont-ils difficiles d'exercice ? Ne faut-il pas distinguer selon qu'il s'agit d'une surveillance a priori ou a posteriori, selon le type de surveillance, économique, technique, selon l'objet sur lequel elle*

⁵⁰¹ TA, Rennes, 7 février 1985, OGEC de la Providence à Saint-Brieuc, RFDA, 1985, p.897 ; CE, 26 juin 1987, Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation et ministre de l'Education nationale c/ OGEC La providence à Saint-Brieuc, AJDA, 1988, p.47.

⁵⁰² P. BON, La responsabilité du fait des actes de tutelle, note sous CE, 10 novembre 1999, Société de gestion du port de Campoloro et Société fermière de Campoloro et CE, 21 juin 2000, Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin, RFDA, 2000, p.1096.

s'exerce, selon l'organisation des activités ou des professionnels contrôlés... ? »⁵⁰³. Comme on ne peut pas prétendre que toutes les activités de contrôle sont de la même difficulté, nous nous permettons de dire que ce n'est pas la difficulté de cette activité qui peut justifier l'exigence de l'existence d'une faute lourde pour engager la responsabilité de l'Etat

D'ailleurs, même si ces activités étaient de même complexité, comme l'explique M. Gaudemet : *« du jour, ..., où l'exigence de la faute lourde a été abandonnée par exemple pour la responsabilité en matière d'actes médicaux ou encore pour les services d'aide médicale d'urgence (SAMU)...., toutes activités qui présentent autrement de difficulté que l'exercice du contrôle administratif, il n'est pas possible de soutenir que c'est la prise en compte du degré de difficulté d'exercice de ces activités qui justifie l'exigence de la faute lourde »⁵⁰⁴. De plus, d'après l'auteur, c'est le manque de moyen qui rend l'activité de contrôle difficile, et justement cette insuffisance des moyens matériels et humains est par elle-même fautive au regard de l'obligation de faire fonctionner les services publics. La faute lourde trouve sa justification, toujours pour M. Gaudemet, « dans le souci de ne pas confondre le contrôle et la gestion administrative, de laisser à l'auteur de l'acte une liberté suffisante, que le contrôle ne doit pas entraver ; et de borner l'intervention du contrôleur à la périphérie de cette action »⁵⁰⁵.*

Quant au critère du pouvoir discrétionnaire, le juge considère par exemple que le préfet commet une illégalité constitutive d'une faute lourde précisément lorsqu'il n'inscrit pas au budget de la commune les dépenses obligatoires qu'il était tenu d'y inscrire. A l'inverse le préfet ne commet pas de faute en n'inscrivant pas d'office au budget des dépenses non obligatoires⁵⁰⁶. C'est donc le non-exercice de la compétence liée qui est constitutif de faute lourde. Autrement dit, c'est lorsque la compétence n'est pas discrétionnaire que la faute lourde est retenue par le juge. Cela exclut l'hypothèse selon laquelle le pouvoir discrétionnaire pourrait être l'explication de la condition de la faute lourde⁵⁰⁷.

La troisième raison avancée tient à la préservation des intérêts de l'Etat. Selon le commissaire du gouvernement Trouvet, le maintien de la faute lourde présente l'avantage d'amoindrir la charge financière de l'Etat du fait de la négligence des autorités locales, en cantonnant la

⁵⁰³ M. CLIQUENNOIS, Essai sur la responsabilité de l'Etat du fait de ses activités de contrôle et de tutelle, LPA, 16 août 1995, n° 98, p.4.

⁵⁰⁴ Y. GAUDEMET, *art. précit.*, Mélanges Jean Waline, 2002, p.561.

⁵⁰⁵ *Idem.*

⁵⁰⁶ CE, 4 mars 1988, Plouezoc'h, DA, 1988, n° 245.

⁵⁰⁷ M. CLIQUENNOIS, *art. précit.*, LPA, 16 août 1995, n° 98, p.4.

responsabilité des services préfectoraux aux cas les plus graves⁵⁰⁸. En effet, la faute lourde apparaît comme l'instrument logique d'une démarche du juge qui a pour souci de protéger les finances de l'Etat en évitant une reconnaissance trop fréquente de sa responsabilité⁵⁰⁹.

Il importe bien sûr que la responsabilité soit engagée en cas de faute lourde ou de faute simple. Mais il est vrai que la qualification de la faute peut être variable aussi. Comme le notait M. Bon, « *il est probable que seuls les dysfonctionnements graves du service seront constitutifs d'une faute simple (alors que, par le passé, ils auraient été qualifiés de fautes lourdes) tandis que les maladresses ou imprudences mineures seront qualifiées d'erreurs non fautives (alors que, par le passé, elles auraient peut-être été qualifiées de fautes simples)* »⁵¹⁰. On a d'ailleurs vu, dans l'affaire « commune de Saint-Florent », que le Conseil d'Etat pouvait qualifier de faute lourde ce qui était qualifié comme une faute simple par la Cour administrative d'appel de Marseille.

Cela dit, en ce qui concerne la détermination de la personne publique responsable, outre la qualification de la faute, ce qui nous intéresse, c'est de savoir quel acte a causé le préjudice, si l'acte de contrôle a causé ou aggravé le préjudice, s'il y a « *une faute de service propre à (l'autorité de contrôle) et nettement détachable des fautes imputables à la collectivité soumise au contrôle* »⁵¹¹. Il nous semble naturel que l'autorité de contrôle réponde du préjudice auquel elle a contribué. De plus, la Cour administrative d'appel de Marseille a jugé, sur ce problème, que le principe de libre administration des collectivités locales ne faisait pas obstacle à l'engagement de la responsabilité de l'Etat pour faute lourde dans l'exercice du contrôle de légalité, même lorsque le préjudice subi par la collectivité locale ou l'établissement public de coopération intercommunale résulte du comportement sciemment fautif de celui-ci⁵¹².

Dans le cadre de la substitution, les pouvoirs du préfet engagent par principe la responsabilité de la commune⁵¹³ car c'est au nom de cette dernière qu'il est censé être intervenu. Dans le cadre de la police administrative par exemple, en cas d'inaction du maire, le préfet doit le mettre en demeure d'utiliser ses pouvoirs. Si cette démarche reste sans résultat, le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer au maire défaillant en prenant la mesure de

⁵⁰⁸ L. TROUVET, concl. sur CE, 6 octobre 2000, *Ministre de l'Intérieur c/ commune de Saint-Florent, Collectivités territoriales, Intercommunalité*, décembre 2000, p.4.

⁵⁰⁹ M. CLIQUENNOIS, *art. précit.*, LPA, 16 août 1995, n° 98, p.4.

⁵¹⁰ P. BON, *La responsabilité du fait des actes de tutelle*, RFDA, 2000, p.1096.

⁵¹¹ LEFAS concl. sur CE, 29 mars 1946, *Caisse Départementale d'Assurances Sociales de Meurthe-et-Moselle*, Rec., p.100, RDP, 1946, p.490.

⁵¹² CAA Marseille, 15 avril 2009, *SIVOM Cinarca Liamone*, AJDA, 2009, p.1546.

⁵¹³ CE, 24 juin 1949, *Cne de Saint-Servan*, Rec., p.310 ; CE, 17 juin 1999, *Van der Velden*, req. n° 98MA00520.

police qui s'impose afin de prévenir des troubles à l'ordre public. Si le préfet s'abstient également d'agir, la responsabilité de l'Etat pourra également être engagée pour les dommages résultant de cette inaction fautive de l'administration⁵¹⁴. Quand le préfet ne se substitue pas directement à un maire, mais prend des mesures concernant l'ensemble des communes du département, ou plusieurs d'entre elles, le préfet ne se prononce plus au nom d'une commune mais au nom de l'Etat et donc dans le cas de la réalisation d'un dommage, la responsabilité de l'Etat sera engagée⁵¹⁵.

La substitution implique une idée d'obligation ; si l'on refuse ou si l'on s'abstient de remplir cette obligation, on commet une faute, et cette responsabilité peut déboucher sur une sanction,⁵¹⁶ comme dans le cas de la substitution en matière de police administrative. En effet, dans l'article L 2215-1, 1° second alinéa⁵¹⁷ il est prévu que le préfet peut se substituer au maire seulement dans le cas où une mise en demeure est restée sans résultat. Dans ces circonstances, il paraît « normal » que la collectivité endosse la responsabilité d'éventuels préjudices causés par la substitution⁵¹⁸.

En premier lieu, on peut voir dans ces hypothèses un transfert au préfet de compétences municipales qui, à raison même de ce transfert, perdent leur nature de prérogatives municipales et deviennent des prérogatives étatiques engageant la responsabilité de l'Etat. A l'inverse, on peut estimer, comme le note M. Laurant⁵¹⁹, que le transfert d'attribution de la police au préfet ne suffit pas à modifier la nature du service effectué, de telle sorte que les mesures prises par le préfet restent des mesures de police municipale engageant la responsabilité de la commune.

D'ailleurs, « *il serait paradoxal que cette carence fautive ait pour conséquence directe de décharger de la responsabilité une personne normalement responsable pour la rejeter sur celle qui pallie cette carence* »⁵²⁰. Engager la responsabilité de l'Etat et décharger la commune

⁵¹⁴ E. AUBIN, La commune et les gens du voyage, *op. cit.*, p.189.

⁵¹⁵ CE, 14 décembre 1962, Doublet, Rec., p.680.

⁵¹⁶ C.H. VIGNES, Le pouvoir de substitution, RDP, 1961, p.753.

⁵¹⁷ « 1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ».

⁵¹⁸ G. LIET-VEAUX note sous CE Sect., 24 juin 1949, Commune de Saint-Servan, RA, 1949, p.465.

⁵¹⁹ LAURENT, concl. sur CE, 1^{er} octobre 1954, Sieur Bernard, Rec., p.509.

⁵²⁰ C. H. VIGNES, *art. précit.*, RDP, 1961, p.753.

de toute sa responsabilité seraient en effet un cadeau immérité, étant donné qu'au départ, c'est l'absence d'action fautive de la commune qui force le préfet à se substituer à elle.

On doit cependant observer qu'un préjudice peut non seulement résulter d'une mesure correctement exécutée mais aussi être consécutif à une faute plus ou moins grave commise par le substituant. Cela revient à dire que « *refuser la possibilité d'une action récursoire contre l'Etat dans le cas notamment où il a commis une faute lourde mettrait le substitué à l'entière discrétion du substituant* »⁵²¹. On doit donc encore une fois examiner la cause exacte du préjudice.

Dans la mesure où l'exercice du pouvoir de substitution et plus généralement de contrôle par le préfet est aussi une obligation envers les citoyens, en cas de refus de sa part de l'exercer ou dans l'hypothèse d'une abstention fautive, la responsabilité en incombe à l'Etat⁵²². Il en va de même quand, à l'inverse, l'Etat agit par substitution sans détenir un tel pouvoir, ou lorsque la substitution est fautive⁵²³. La responsabilité de la commune ne la prive donc pas de se retourner contre l'Etat, si dans l'exercice de son pouvoir de substitution, une faute lourde a été commise par le préfet. D'ailleurs, l'article L.2216-1 du CGCT précise clairement que « *la commune voit sa responsabilité supprimée ou atténuée lorsqu'une autorité relevant de l'Etat s'est substituée, dans des hypothèses ou selon des modalités non prévues par la loi, au maire pour mettre en œuvre des mesures de police* ».

Des agissements qui ne sont pas ceux des agents de la commune peuvent toutefois causer la mise en cause de la responsabilité de cette dernière, et les principes de l'engagement de cette responsabilité dépendent des cas en question.

Section 2^{ème} : La commune responsable du fait d'autrui

Si on adopte le sens large du terme de responsabilité du fait d'autrui, on peut dire qu'il n'existe pas de responsabilité personnelle des personnes publiques, puisqu'elles agissent toujours nécessairement par l'intermédiaire d'un agent. D'après M. Waline « *c'est toujours une responsabilité du fait d'autrui qui joue, à moins que ce ne soit une responsabilité du fait*

⁵²¹ *Idem.*

⁵²² CE Sect., 14 déc. 1962, Doublet, Rec., p.680 ; D., 1963.117.

⁵²³ CE Sect., 5 décembre 1958, commune de Dourgne, Rec., p.606, concl. GULDNER ; AJDA, 1959, p.37, chron. COMBARNOUS et GALABERT ; RDP, 1959, p.990, note WALINE.

des choses »⁵²⁴. Alors que le sens strict du terme recouvre seulement les cas où « *une personne publique est reconnue responsable alors que le dommage est causé matériellement par une autre personne, que l'on détermine exactement* »⁵²⁵. Dans cette acceptation, on est donc en présence de faits dans lesquels les agissements d'un individu apparaissent en tant que tels de manière distincte, et engagent cependant la responsabilité d'une autre personne. C'est le cas où la commune est tenue pour responsable lorsque l'auteur du fait est supposé d'avoir agi pour le compte de celle-ci (§ I) ; ou lorsque les services techniques de l'Etat sont mis à la disposition des communes (§ II).

§ I – Le tiers au nom de communes

Dans les communes où la police est étatisée, les agents de police ne sont pas des agents de la commune mais engagent la responsabilité de celle-ci (A) comme c'est le cas pour les collaborateurs occasionnels, qui ne sont nullement des agents de la commune (B).

A- Le régime de police d'Etat

En vertu de l'article L. 2214-1 alinéa 1 « *le régime de la police d'Etat peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance* ». L'alinéa 3 du même article dispose que la suppression du régime de la police d'Etat dans une commune est opérée sous les mêmes formes et selon les mêmes critères.

Le fait qu'une commune soit « à police d'Etat » signifie deux choses bien différentes. D'une part, cela signifie qu'une fraction de son pouvoir de police est passée du maire au préfet, c'est-à-dire d'un membre de l'appareil communal à un membre de l'appareil d'Etat. D'autre part, cela signifie que le personnel de police n'est en principe plus un personnel communal mais un personnel d'Etat, la commune versant d'ailleurs à l'Etat une contribution financière

⁵²⁴ M. WALINE, Précis de droit administratif, Montchrestien, t.1, 1969, p.519.

⁵²⁵ P. DELVOLVE, La responsabilité du fait d'autrui en droit administratif, in, Mélanges G. MARTY, Toulouse, 1978, p.407.

compensatoire couvrant les dépenses des services de police ainsi étatisés et dont elle se trouve déchargée⁵²⁶.

L'institution de la police d'Etat n'a pas simplement pour objet d'investir le préfet de l'exercice de compétences qui sont toujours du ressort de la commune, mais de transférer les compétences en cause de la commune à l'Etat et d'en tirer toutes les conséquences, notamment en matière de responsabilité extra-contractuelle. Comme certaines compétences de police sont transférées de la commune à l'Etat, et dans la mesure où la police d'Etat est exercée par le préfet au nom de l'Etat⁵²⁷, en toute logique la responsabilité en découlant doit être considérée comme transférée à celui-ci.

C'est le cas par exemple dans l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Bordeaux le 29 mars 2005⁵²⁸. En l'espèce, l'installation dans le quartier d'une commune de plus de vingt débits de boissons entre 1993 et 1996 a été à l'origine de rassemblements nocturnes de plus en plus fréquents, jusqu'à des heures tardives. Ces rassemblements provoquant des bruits excessifs et étant à l'origine de divers actes de dégradation ont troublé la tranquillité publique. Le préfet étant informé de ces atteintes dès l'année 1993, le juge estime que celui-ci « *n'a pris aucune disposition réglementaire de nature à imposer, dans une telle situation, la fermeture des débits à une heure permettant d'assurer le repos des habitants ; [...] en n'ayant pas, ainsi, fait usage de ses pouvoirs de police [...], le préfet avait commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat* ». De plus, « *la carence du préfet dans l'exercice de ses pouvoirs répressifs a constitué une faute de nature à engager également la responsabilité de l'Etat* »⁵²⁹. En effet, aux termes de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment : ... 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique* ». L'article L. 2214-4 du Code général des collectivités territoriales transfère, dans les communes où la police est étatisée, à l'Etat « *le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel que défini au 2° de l'article L.*

⁵²⁶ J. BON, La police municipale, thèse, Bordeaux, 1975, p.102.

⁵²⁷ X. PRETOT, Le régime de la police d'Etat, in, Mélanges J. MOREAU, Economica, 2002, p.361.

⁵²⁸ CAA Bordeaux, 29 mars 2005, n°00BX02120, AJDA, 2005, p.1862 ; JCP A, 2005.1338, p.11, chron. PACTEAU.

⁵²⁹ *Idem*.

2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, ..., sauf en ce qui concerne les bruits de voisinage ». En application de ces dispositions, il appartient au préfet de prendre les mesures appropriées pour faire cesser les troubles à la tranquillité publique dans les communes où la police est étatisée, et le manquement à cette obligation peut engager la responsabilité de l'Etat

De la même façon, seule la responsabilité de l'Etat peut être recherchée en raison d'un accident survenu par le fait d'un policier du service d'ordre mis en place pour la visite de la reine d'Angleterre dans une commune où la police est étatisée, dès lors que dans cette commune le maintien du bon ordre lors des manifestations à caractère occasionnel provoquant de grands rassemblement d'hommes incombe à l'Etat, y compris lorsque ces rassemblements ont pour cadre des cérémonies publiques.

Une commune a été déclarée responsable des dommages-intérêts envers les ayants droit d'une victime tuée accidentellement par un gardien de la paix manipulant maladroitement son arme à feu administrative en dehors du service au motif qu'il « *exerçait pour le compte de cette commune des attributions de police municipale* »⁵³⁰. Bien qu'il soit constaté que « (ce fonctionnaire) *conservait son pistolet à son domicile conformément aux pratiques du corps auquel il appartenait* »⁵³¹, une commune est financièrement responsable d'un acte rendu possible par des pratiques ou réglementations existant dans un corps de fonctionnaires d'Etat. On se demande avec M. BUISSON « *en quoi un accident survenu au domicile du gardien de la paix pendant son temps de repos pouvait concerner les attributions de police municipale de cette ville et permettre de conclure qu'elles étaient exercées pour le compte de celle-ci* »⁵³². Il est vrai, comme le dit le Conseil d'Etat, que « *M. Gillet n'était pas en service lors de l'accident mais que, conformément aux pratiques du corps auquel il appartenait, il conservait son pistolet à son domicile ; que, dans ces conditions, compte tenu des dangers qui résultent pour les tiers de la détention d'une arme à feu par un gardien de la paix en dehors du service, l'accident ne peut être regardé comme dépourvu de tout lien avec celui-ci* »⁵³³. L'administration doit bien évidemment indemniser la victime si la faute est commise au cours du service ou à l'occasion du service, mais également « *si les moyens et les instruments de la*

⁵³⁰ CE Ass., 26 octobre 1973, Sadoudi, Rec., p.603, D., 1974, p.255, note AUBY ; RDP, 1974, p.554, note WALINE, et, p.936, concl. BERNARD ; JCP, 1974.II.17596, obs. FRANCK ; AJDA, 1973, p.606 et 582, chron. FRANC et BOYON ; RA, 1973, p.644, obs. BONNAMY et DARCY ; DA, 1973, n°336.

⁵³¹ CE, 23 décembre 1987, Epoux Bachelier, AJDA, 1988, p.364, obs. PRETOT.

⁵³² J. BUISSON, L'acte de police, thèse, 1988, t.2, p.1095.

⁵³³ CE, 23 décembre 1987, Epoux Bachelier, AJDA, 1988, p.364.

*faute ont été mise à la disposition du coupable par le service »⁵³⁴. Dans cette affaire, ce qui a permis la réalisation du dommage n'était pas la fonction que l'agent effectuait pour le compte de la commune, mais les règlements du corps auquel l'agent appartenait, corps qui est visiblement étatique. L'agent en question n'était pas un agent de la commune, il exerçait seulement des fonctions de la police municipale. En dehors du service, on voit mal le lien entre celui-ci et la commune, alors qu'avec l'Etat il a un lien statutaire réel. Manifestement, c'est l'Etat qui a laissé à la disposition de l'agent à savoir l'arme à feu à l'origine de l'accident. D'ailleurs, comme disait M. Pretot « *l'agent incriminé assure concurremment, tel un agent ayant la qualité d'officier de police judiciaire ou un agent d'une commune à police d'Etat, des tâches relevant des compétences respectives de l'Etat et de la commune »⁵³⁵. Par conséquent, il nous semble que le lien supposé entre la commune et l'agent en question est plus que douteux.**

L'affaire de sieur Desgranges nous semble également discutable. Pour resituer les faits de l'affaire, référons-nous aux mots exacts du commissaire du gouvernement M. Barbet « *M. Desgranges, habitant de Villefranche-sur-Saône, regagnait son domicile le 21 avril 1945 dans la soirée, lorsqu'il fut interpellé par trois agents de la police d'Etat de Villefranche, dont l'un braqua une puissante lampe électrique dans sa direction. M. Desgranges, aveuglé par la lumière, l'invita à abaisser la lampe avec un geste que l'agent de police prit, paraît-il, pour une menace. Les trois policiers se jetèrent alors sur M. Desgranges et le rouèrent de coups de poing, non sans l'avoir en outre assommé avec la crosse de leur mitraillette. Finalement un coup de feu partit, blessant sérieusement le malheureux promeneur.*

Ce coup de feu malencontreux ne devait pas calmer l'ardeur belliqueuse des agents agresseurs, qui continuèrent un moment encore à frapper leur victime »⁵³⁶.

On s'étonne devant les brutalités des policiers, mais on s'étonne encore plus de voir engagée la responsabilité de la commune de Villefranche-sur-Saône alors que la police de la commune en question est une police d'Etat. Il est évident que l'on peut conclure à une faute personnelle des agents qui n'est pas dépourvue de tout lien avec le service. La victime doit donc être indemnisée par l'administration. Mais le choix de la personne publique responsable aurait pu être différent. En effet, le Conseil d'Etat, suivant les conclusions du commissaire du

⁵³⁴ L. BLUM concl sous CE, 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier, Rec., p.761.

⁵³⁵ X. PRETOT, obs. sur CE, 23 décembre 1987, Epoux Bachelier, AJDA, 1988, p.364.

⁵³⁶ B. BARBET, concl. sur CE, 23 février 1951, Sieur Desgranges, Rec., p.113.

gouvernement, avait engagé la responsabilité de la commune. M. BARBET souligne que « *les agents de la police d'Etat qui se sont rendus coupables des services qui se trouvent à l'origine du présent litige étaient en train de faire une ronde de nuit ordonnée par le commissaire de police sans mission précise et dans un but de surveillance générale de la localité... s'assurer que rien ne trouble le bon ordre et la sûreté (est) un but de police municipale... Ceci dit, il est bien certain qu'à l'occasion d'une telle ronde les agents de police peuvent être amenés à accomplir des actes... (comme) réprimer des rixes, dissiper des attroupements, assurer le bon ordre dans une réunion. Ce sont là des actes accomplis non plus sous l'autorité du maire, mais bien sous celle du préfet. De tels actes, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, seraient de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Mais tant qu'aucun acte de cette nature n'est accompli, l'action des agents chargés de la ronde conserve son caractère général de police municipale... Aucune circonstance de cette nature n'étant relevée dans l'espèce présente, l'action des agents responsables de la police de Villefranche-sur-Saône ne... paraît avoir été susceptible d'engager que la responsabilité de la commune* »⁵³⁷.

Ces arguments étant bien compréhensibles, il nous semble que les circonstances auraient pu être appréciées autrement : comme le commissaire du gouvernement l'explique, « *les agents de la police d'Etat sont tous nommés par le ministre de l'intérieur ou par ses représentants locaux, sans aucune intervention des autorités municipales qui n'exercent sur eux aucun pouvoir disciplinaire* ». Sans aller jusqu'à dire que « *l'absence complète d'autorité du maire sur la carrière des agents de la police d'Etat devait empêcher ces agents d'engager en aucune circonstance la responsabilité de la commune* », comme le commente le commissaire dans le cas de l'application d'un critère organique pour la détermination de la personne publique responsable, il nous semble justifié, vu la gravité de la faute commise par les agents en question, d'engager la responsabilité de l'Etat qui détient un pouvoir disciplinaire sur ceux-ci.

Dans une autre affaire bien connue, il est tout à fait cohérent que la responsabilité de la commune soit engagée. En effet, dans l'affaire Ville de Bayonne⁵³⁸, un véhicule accidenté obstruant partiellement une voie publique de Bayonne, un agent de police avait été dépêché sur les lieux pour y régler la circulation. Afin de permettre à un camion de dépasser l'obstacle, celui-ci invite son chauffeur à emprunter la partie gauche de la chaussée sans prendre les précautions nécessaires pour que cette manœuvre puisse être faite sans danger et, notamment,

⁵³⁷ *Idem.*

⁵³⁸ CE, 3 avril 1981, Ville de Bayonne, D., 1982, p.58 obs. MODERNE, BON ; RDP, 1982, p.219.

sans signaler suffisamment aux usagers de la voie la présence du camion. Une voiture arrivant en sens inverse, conduite par M. Misseri, entre alors en collision avec le camion. Même si la ville de Bayonne est soumise au régime des communes à police d'Etat, la responsabilité de la commune est ici retenue puisque le dommage est causé dans l'exécution même d'une mission municipale.

Pour résoudre le problème de la détermination de la personne publique responsable dans les communes à police étatisée, M. Buisson propose d'analyser la nature de l'activité litigieuse. La cause du préjudice résidant essentiellement dans l'acte d'un agent de la force publique qui exerce la contrainte étatique, d'après l'auteur, c'est l'Etat, seul détenteur de la contrainte, qui doit assumer financièrement la réparation des dommages causés par ces actes⁵³⁹. Ceci implique la mise en jeu systématique de la responsabilité de l'Etat. Cette solution, séduisante pour les victimes puisqu'elle leur permet de savoir exactement envers qui diriger leur recours, est sans avenir au vu de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat.

B- Le collaborateur occasionnel

Le collaborateur de l'administration est « *toute personne qui prête le concours de ses services à l'Administration sans pour autant bénéficier du titre de fonctionnaire* »⁵⁴⁰. Il se trouve que certains particuliers, sous la contrainte ou de leur plein gré, viennent collaborer occasionnellement avec l'administration sans pour autant qu'il y ait un lien contractuel entre eux et la personne publique⁵⁴¹. Le collaborateur occasionnel est précisément « *celui qui agit à titre gracieux* »⁵⁴².

Il faut qu'il s'agisse de personnes accomplissant des actes ou se livrant à des activités relevant d'un service public défaillant ou insuffisant, donc extérieures au service public en question. Ceci doit permettre de distinguer les collaborateurs occasionnels de l'utilisateur des services publics⁵⁴³. Par conséquent, le stagiaire d'une école de voile blessé au cours d'un entraînement préparatoire à des régates n'est pas un collaborateur occasionnel mais un usager⁵⁴⁴.

⁵³⁹ J. BUISSON, *thèse précit.*, p.1097.

⁵⁴⁰ C. EMERI, De la responsabilité de l'Administration à l'égard de ses collaborateurs, LGDJ, 1966, p.4.

⁵⁴¹ *Ibidem*, p.20.

⁵⁴² J.-F. PREVOST, La notion de collaborateur occasionnel et bénévole du service public, RDP, 1980, p.1071.

⁵⁴³ J.-F. AUBY, Responsabilité des services communaux, Rép. Resp., puiss. Publ., Dalloz, n° 125.

⁵⁴⁴ CE, 28 mai 1971, Commune de Châtaudren, Rec., p.400, CJEG, 1972, p.137.

La jurisprudence a reconnu que la responsabilité de l'administration pouvait être reconnue à l'égard de personnes qui sont victimes d'accidents en participant occasionnellement et sans contrat au fonctionnement d'un service public. Le Conseil d'Etat avait en effet consacré la responsabilité de l'administration en faveur des agents de l'Etat victimes d'accidents du travail avant que n'intervienne la législation relative à ces accidents⁵⁴⁵. Cette jurisprudence a été progressivement appliquée aux collaborateurs occasionnels de l'administration⁵⁴⁶. Plus tard, par exemple, un sapeur-pompier qui a participé volontairement, avec l'accord de la commune, au montage d'un bûcher de la fête de la Saint-Jean, dressé chaque année à Sausheim, a été considéré comme un collaborateur occasionnel du service public et la responsabilité de la commune a été engagée⁵⁴⁷.

En règle générale, le collaborateur occasionnel engage la responsabilité de la personne publique responsable du service public en cause et non pas celle de la personne publique qui a requis⁵⁴⁸ ou sollicité⁵⁴⁹ son concours. La responsabilité de la commune sera donc engagée même si ce n'est pas le maire qui a procédé à sa réquisition, du moment que le collaborateur est requis dans le cadre d'une mission de police municipale⁵⁵⁰. D'ailleurs, en vertu de l'article L. 2215-1 du CGCT, le préfet et lui seul a le pouvoir de « *réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées* ». Il est à noter que, « *le fait, sans motif légitime, de refuser ou de négliger de répondre... en cas d'atteinte à l'ordre public ou de sinistre ou dans toute autre situation présentant un danger pour les personnes, à une réquisition émanant d'une autorité administrative* » est puni par l'article R.642-1 du Code pénal. De là découle la différence entre les collaborateurs requis et les collaborateurs sollicités, qui ne sont pas punis s'ils ne répondent pas favorablement à la sollicitation.

⁵⁴⁵ CE, 21 juin 1895, Cames, GAJA, Dalloz, 2003, n°6, p.39.

⁵⁴⁶ CE, 30 novembre 1945, Faure, S., 1946.3.37 ; CE Ass., 22 novembre 1946, Commune de Saint-Priest-la-Plaine, GAJA, n° 60 ; CE, 17 avril 1953, Pinguet, D., 1954, p.7 ; CE, 11 octobre 1957, Commune de Grigny, RDP, 1958, p.306.

⁵⁴⁷ CE, 24 janvier 2007, Suva-Caisse nationale d'assurance, n° 2896646, AJDA, 2007, p.607.

⁵⁴⁸ CE, 5 mars 1943, Chavat, Rec., p.6.

⁵⁴⁹ CE, 30 novembre 1945, Faure, Rec., p.245, S., 1946.III.37.

⁵⁵⁰ CE, 10 novembre 1969, Simon, Quarteron et Visserias, D., 1970, p.447 : « Considérant que les sieurs Simon, Quarteron et Visserias avaient la qualité de collaborateurs occasionnels du service public communal de lutte contre les inondations ; que les dommages par eux subis du fait de la lutte contre ce sinistre engagent la responsabilité de la commune d'Aubusson alors même que la réquisition dont les intéressés ont fait l'objet aurait amené d'une autre autorité que le maire de la commune ».

La Cour administrative d'appel de Lyon a ainsi engagé la responsabilité de la commune pour les préjudices résultant de l'accident d'un collaborateur bénévole qui avait été réquisitionné par l'Etat en tant que radioamateur pour participer au secours d'un blessé dans une grotte situé sur son territoire⁵⁵¹. A l'inverse, le vétérinaire sanitaire, non réquisitionné par l'Etat, n'est pas considéré comme un collaborateur occasionnel du service public. L'Etat a la responsabilité de prescrire les mesures destinées à prévenir l'apparition, à enrayer le développement et à poursuivre l'extinction des maladies des animaux réputées contagieuses. Il doit aussi s'assurer de la qualité de leur exécution en délivrant un agrément appelé mandat sanitaire aux vétérinaires suffisamment compétents et expérimentés pour réaliser les opérations de prophylaxie collective dans de bonnes conditions. Par ailleurs, il incombe aux propriétaires et détenteurs d'animaux de faire effectuer sous leur responsabilité l'exécution de ces opérations en désignant et en rémunérant le vétérinaire sanitaire qui les réalise. En l'absence de réquisition par l'Etat du vétérinaire sanitaire pour assurer les opérations de prophylaxie collective, ce dernier agit donc dans le cadre de telles opérations à la demande et pour le compte du propriétaire ou du détenteur des animaux qui le rémunère, et sous sa responsabilité. En conséquence, il ne peut pas être considéré comme un collaborateur du service public⁵⁵².

Il faut enfin se pencher sur le cas des personnes qui participent à une mission de service public de leur propre initiative, sans être ni formellement requises ni même sollicitées. Leur intervention peut être acceptée soit explicitement soit implicitement par l'autorité concernée ou reste totalement ignorée de l'administration. Pour engager la responsabilité sans faute de l'administration envers ces collaborateurs spontanés, le juge administratif a posé la condition que leur intervention soit justifiée par l'urgence de la situation. Cette condition a pour but d'éviter que la responsabilité sans faute de l'administration soit mise en jeu à raison d'interventions injustifiées de collaborateurs spontanés.

Est considéré comme un collaborateur spontané, par exemple, un médecin qui a été appelé par des individus pour porter secours aux victimes d'asphyxie, et qui à son tour a été victime d'une explosion puisque son intervention non sollicitée était motivée par l'urgence⁵⁵³. C'est le cas de M. Gaillard, qui a été blessé en portant secours à une femme tombée dans une fosse⁵⁵⁴. Dans cette affaire, un particulier avait été alerté par les appels à l'aide d'une personne âgée,

⁵⁵¹ CAA Lyon, 27 janvier 2005, Commune de Choranche, n° 00LY01743, AJFP, 2005, p.260 ; AJDA, 2005, p.889, chron. KOLBERT.

⁵⁵² TA Versailles, 4 février 2008, M. Sarot, n° 0602077, AJDA, 2008, p.1286.

⁵⁵³ CE Sect., 11 octobre 1957, Commune de Grigny, RDP, 1958, p.306 ; D., 1958, p.768.

⁵⁵⁴ CE, 9 octobre 1970, Sieur Gaillard, Rec. p.565 ; RDP, 1970, p.1445.

servante d'un prêtre, tombée dans une tranchée creusée dans le jardin du presbytère ; elle n'avait pas elle-même été blessée, mais M. Gaillard l'a été sérieusement en tentant de lui porter secours et en tombant à son tour dans la tranchée. L'aspect assez novateur de l'affaire tenait à ce qu'il s'agissait d'un particulier qui avait été alerté alors qu'il était chez lui et s'était porté au secours d'une personne se trouvant elle-même dans un lieu privé : il n'aurait pas été absurde d'écarter radicalement l'application du régime des collaborateurs occasionnels du service public. Comme l'a indiqué M. Rougevin-Baville dans ses conclusions : « *Voici une affaire dans laquelle aucun service officiel - au sens organique - n'est intervenu pour l'excellente raison qu'il n'en existait pas, dans laquelle tout s'est joué entre trois personnes, sans que la population ni les autorités fussent prévenues et à l'intérieur d'un jardin clôturé : quelle place restait-il pour une action du service public, au sens fonctionnel cette fois ?* »⁵⁵⁵. Le Conseil d'Etat a admis que M. Gaillard avait la qualité de collaborateur occasionnel du service public, par un raisonnement se situant dans la droite ligne de celui qui avait été retenu dans l'arrêt Commune de Batz-sur-Mer.

En effet, le fait que le service effectué soit permanent, statutaire, occasionnel ou transitoire ne change rien à l'affaire. Le seul critère valable, c'est qu'un citoyen ne subisse pas un préjudice particulier alors que tous ont profité de son action⁵⁵⁶. Le juge n'exige donc plus une participation à un service public organique mais se contente d'une participation à un service public fonctionnel⁵⁵⁷. Il est vrai que depuis la décision de Section du 25 septembre 1970, Commune de Batz-sur-Mer c/ Dame veuve Tesson, la notion de collaborateur bénévole du service public de secours est indépendante de l'existence matérielle d'un service de secours organisé et même de l'existence d'une obligation pour la commune d'organiser un tel service⁵⁵⁸. Pour M. Roche, le Conseil d'Etat devrait, « *dans l'attente d'une loi, infléchir sa jurisprudence et admettre que le collaborateur d'un service public fonctionnel puisse, dans l'hypothèse où la commune n'a commis aucune faute, agir directement contre l'Etat sur la base du principe d'égalité devant les charges publiques* »⁵⁵⁹.

L'existence d'un service public peut donc être admise sans qu'une personne publique n'ait concrètement pris les dispositions nécessaires pour l'organiser. Il y a collaboration

⁵⁵⁵ M. ROUGEVIN-BAVILLE, concl. sur CE, 9 octobre 1970, Sieur Gaillard, RDP, 1970, p.1431.

⁵⁵⁶ B. CHERAMY, La réparation des dommages subis par les collaborateurs occasionnels du service public, EDCE, 1965-1966, p.25.

⁵⁵⁷ J. BON, thèse précit., p.496.

⁵⁵⁸ M. MORISOT, concl. sur CE Sect., 1^{er} juillet 1977, Commune de Coggia (Corse), AJDA, 1978, p.286.

⁵⁵⁹ J. ROCHE, Les communes victimes des sauveteurs bénévoles, D.-S., 1971, p.257.

occasionnelle en cas de participation à un service public fonctionnel c'est-à-dire à une mission de service public, même si la collectivité n'a concrètement organisé aucun service de ce type et n'est pas tenue de le faire⁵⁶⁰. Cette extension du critère de participation au service public est critiquable. Dans l'exemple de l'arrêt de Dame veuve Belle, s'agissant d'indemniser la veuve et l'enfant d'un promeneur qui, en portant secours à un baigneur en difficulté dans une rivière, s'est lui-même noyé, le Tribunal administratif de Besançon a en effet jugé qu' : « *à supposer que l'accès à la rivière ait été à cet endroit interdit ... ces circonstances, qui pourraient le cas échéant être imputées à faute à la charge du baigneur imprudent, sont sans influence sur les droits éventuels du sauveteur bénévole* ». Il est toutefois justifié de se demander avec M. Louis-Lucas si la commune « *a l'obligation de mettre en garde les adeptes de ce sport contre les dangers que présente telle rivière ou tel endroit précis de son cours, en disposant une signalisation appropriée ? Si, par suite de l'inexistence d'un danger particulier, aucune obligation de police ne pèse sur la commune, comment lui faire endosser la responsabilité de l'accident ?* »⁵⁶¹. Il est tout à fait compréhensible que le collaborateur bénévole qui a mis en danger sa vie pour en sauver une autre soit indemnisé des dommages qu'il a subi, mais on pourrait imaginer une autre personne publique responsable : l'Etat.

Néanmoins, dans l'arrêt Commune de Batz et veuve Tesson, le Conseil d'Etat a considéré que le collaborateur bénévole avait participé au service public de secours aux noyés alors que la commune n'avait organisé aucun service de ce type et qu'elle n'était d'ailleurs pas tenue de le faire vu les circonstances de l'affaire. En effet, comme le note M. Morison, « *l'accident s'est produit le 23 décembre, sur une partie de la côte rocheuse où il était dangereux de s'aventurer par gros temps, comme le signalait d'ailleurs des panneaux. Il est clair que, dans les circonstances de temps et de lieu de l'accident, la commune n'avait aucune obligation de maintenir en place un dispositif de secours propre à en prévenir les conséquences* »⁵⁶².

Néanmoins, d'après le commissaire du gouvernement, « *la notion de service public n'a pas nécessairement un caractère organique. Elle recouvre une mission d'intérêt général confiée par le législateur à une autorité publique, ou un groupement privé* »⁵⁶³.

⁵⁶⁰ P. BON, note sous CE Sect., 13 janvier 1993, Mme Galtié, RFDA, 1994, p.91.

⁵⁶¹ P. LOUIS-LUCAS, note sous TA de Besançon, 6 mars 1970, Dame veuve Belle c/ Commune de Rancenay, AJDA, 1970, p.566.

⁵⁶² M. MORISOT, concl. sur CE Sect., 25 septembre 1970, Commune de Batz-sur-Mer et Dame veuve Tesson, D., 1971, p.55.

⁵⁶³ *Idem*.

Certains auteurs estiment que « *si la loi sanctionne dans les limites de l'article 63, alinéa 2 du Code pénal (devenu art.223-6 du nouveau Code pénal) le défaut d'assistance, le devoir d'assistance (peut) être considéré comme un principe général du droit* »⁵⁶⁴.

L'intervention de la loi littorale du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral n'a nullement affecté l'étendue des responsabilités du maire. La police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés est confiée au maire. Cette police s'exerce dans un espace de 300 mètres « à compter de la limite des eaux »⁵⁶⁵. Le maire détient diverses attributions : il réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique des activités nautiques ; il « pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours » ; dans les parties du littoral présentant des garanties suffisantes pour la sécurité des baignades et des activités nautiques, il délimite une ou plusieurs zones surveillées et détermine des périodes de surveillance ; il informe le public du contenu de sa réglementation, ainsi que de la qualité des eaux. Bien que l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales spécifie qu'en dehors de ces zones surveillées et de ces périodes de surveillance « les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés », le principe jurisprudentiel précédemment rappelé ne saurait être considéré comme remis en cause. Les dispositions de la loi de 1986 prévoient que l'autorité municipale conserve, d'une façon générale, le devoir d'assistance aux personnes en danger. Il est logique que s'y ajoute l'obligation de signaler les risques graves et que les communes demeurent ainsi responsables de la sécurité sur l'ensemble des lieux de baignade, dans la limite de 300 mètres fixée par l'article L. 2213-23. D'après M. Vandermeeren, l'intervention de la « loi littoral » du 3 janvier 1986 ne semble pas rendre caduc le principe de la réparation des dommages subis par les sauveteurs bénévoles⁵⁶⁶. Mais le nouveau texte ne permet plus, semble-t-il, de retenir comme fondement de ce principe le 5^o de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, puisque aujourd'hui la police générale des communes du littoral s'exerce seulement « jusqu'à la limite des eaux », et non pas sur toute l'étendue des rivages de la mer (CGCT, art. L. 2212-3). La jurisprudence issue de l'arrêt Commune de Batz-sur-Mer trouve plutôt sa justification actuelle dans la disposition de l'article L. 2213-23 qui confie à l'autorité

⁵⁶⁴ J. ROCHE, *art. précit.*, D.-S., 1971, p.257.

⁵⁶⁵ L'article L. 2213-23 du CGCT.

⁵⁶⁶ R. VANDERMEEREN, Responsabilité des services de police, *in*, Rép. Resp. puis. publ., Dalloz, 2010, n° 477.

municipale le soin de mettre en œuvre les mesures d'assistance et de secours à l'intérieur d'un espace maritime de trois cents mètres au large des côtes.

La responsabilité de l'Etat ne peut trouver son fondement dans l'obligation faite à toute personne de porter à une personne en péril l'assistance qu'elle peut lui prêter, soit par son action personnelle soit en faisant intervenir des secours, sans risque pour elle-même ni pour les tiers. Il est vrai que cette disposition crée des obligations particulières à la charge des personnes sous risque de punition. Mais, le législateur précise que cette responsabilité pèse uniquement sur les personnes qui peuvent intervenir sans danger ni pour elles ni pour les tiers. L'application de ce système est profondément injuste, dans la mesure où il ne permettrait d'indemniser que des personnes qui ne croyaient pas courir de danger alors que les plus courageux seraient laissés sans recours⁵⁶⁷.

Ce n'est pas l'indemnisation de la victime qui est discutable selon nous, c'est le choix de la collectivité communale comme responsable. Comme le souligne la commune de Saint-Michel-de-Volangis « *est-ce que le secours à tous les citoyens en péril s'impose en toutes circonstances à la police municipale* »⁵⁶⁸? Il est vrai que la police municipale a la charge d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques et notamment de prévenir les accidents par des précautions convenables et d'y mettre fin en dispensant les secours nécessaires. Cette charge qui incombe à la commune est, comme nous l'avons écrit, « *un exemple de science fiction juridique* »⁵⁶⁹ car « *il n'y a pas de service public de l'impossible* »⁵⁷⁰. C'est pourquoi la mise en cause de la responsabilité de l'Etat serait plus logique. Comme disait M. Pontier, « *ce n'est qu'au prix d'une interprétation très extensive de la notion de service public que la commune peut être reconnue responsable, l'existence de ce service public communal ne s'imposant pas a priori dans l'examen des affaires dans lesquelles cette jurisprudence a été constatée* »⁵⁷¹. Il vaudrait mieux admettre, comme le propose M. Roche⁵⁷² le recours du collaborateur bénévole contre l'Etat sur la base du principe de l'égalité devant les charges publiques, sur celle de la solidarité ou encore sur celle de la fraternité entre les citoyens. Enfin, nous pensons avec M. Roche qu' « *à défaut de motifs*

⁵⁶⁷ M. MORISOT, concl. sur CE Sect., 25 septembre 1970, Commune de Batz-sur-Mer et Dame veuve Tesson, D., 1971, p.55.

⁵⁶⁸ Cité par le Commissaire du Gouvernement M. ROUGEVIN-BAVILLE, concl. sur CE, 9 octobre 1970, Sieur Gaillard, RDP, 1970, p.1431.

⁵⁶⁹ J. ROCHE, art. précit., D.-S., 1971, p.257.

⁵⁷⁰ J.M. PONTIER, L'Etat et les collectivités locales la répartition des compétences, op. cit., p.146.

⁵⁷¹ Idem.

⁵⁷² J. ROCHE, art. précit., D.-S., 1971, p.257.

valables pour reporter sur une personne publique déterminée l'obligation d'indemniser le sauveteur bénévole c'est bien à la collectivité nationale d'assumer cette obligation »⁵⁷³.

Seulement, le Conseil d'Etat n'engage pas facilement la responsabilité de l'Etat⁵⁷⁴. Dans une affaire, la Cour administrative d'appel de Paris a jugé que l'Etat ne pouvait pas être tenu pour responsable des préjudices que les requérants invoquaient, faute de lien suffisamment direct entre l'intervention du plaignant et le service public, alors que l'urgence de la situation nécessitait l'intervention du plaideur,⁵⁷⁵ et ce contrairement aux conclusions du commissaire du gouvernement⁵⁷⁶. Dans la décision, il a été expliqué tout d'abord que : *« S'il résulte des engagements internationaux de la France et des dispositions de droit interne précitées que les pouvoirs du préfet maritime et des organismes placés sous son autorité en matière de sauvegarde des personnes en détresse en mer s'exercent pleinement dans les zones de responsabilité des centres de coordination de sauvetage maritime relevant des autorités françaises en application de la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime, faite à Hambourg le 27 avril 1979, la responsabilité de l'Etat peut néanmoins être recherchée à l'égard des personnes qui, participant au-delà même de la limite de ces zones, à une intervention de sauvetage d'une personne en situation de détresse en mer, collaborent à cette occasion à l'exercice d'une mission de service public ; que tel est le cas en l'espèce dès lors que le centre opérationnel de surveillance et de sauvetage d'Etel, alerté, a été à l'origine du déclenchement de l'opération de sauvetage dans le golfe de Guinée d'un marin du navire thonier français « Cap Saint Pierre », quand bien même il n'aurait pas pu la diriger lui-même »*. Ces considérations laissent penser que le juge administratif sera aussi exigeant avec l'Etat qu'il l'est avec les communes. Pourtant, il est finalement dit en conclusion que : *« Considérant toutefois que les moyens de secours mis en œuvre, à savoir un hélicoptère affrété auprès de la société Héli-Union et le pilote, M. Bancherelle, employé par la société Ofsets Jersey, l'ont été à l'initiative de la seule société Elf-Gabon ; qu'il en résulte que l'intervention de M. Bancherelle n'a pas présenté avec la demande du CROSS un lien suffisamment direct pour qu'il soit regardé comme ayant agi à cette occasion en tant que collaborateur d'un service public ; qu'ainsi les ayants droit de M. Bancherelle, à qui il*

⁵⁷³ *Idem.*

⁵⁷⁴ La Haute Juridiction refuse en effet de « socialiser » le risque concouru par les collaborateurs bénévoles avec une ferme volonté, selon les mots de M. DAVIGNON, de ne point voir transférer la charge indemnitaire au niveau national (J.-F. DAVIGNON, *thèse précit.*, Lyon 2, 1976, p.145).

⁵⁷⁵ CAA Paris, 27 juin 2006, n° 02PA02235, AJDA, 2006, p.2019.

⁵⁷⁶ L. HELMLINGERDU, La notion de collaborateur occasionnel du service public, extraits de conclusions, AJDA, 2006, p.2019.

appartient, s'ils s'y croient recevables et fondés, de demander, devant la juridiction compétente, l'indemnisation de leurs préjudices à la société qui a missionné M. Bancherelle en vue du sauvetage du marin, ne peuvent prétendre à la réparation des préjudices qu'ils invoquent auprès de l'Etat français ».

§ II – Les services techniques de l'Etat à la disposition des communes

Pour leur permettre d'assumer certaines de leurs compétences, l'Etat met des services techniques à la disposition des communes. Il est intéressant de savoir à quelle étape ces services interviennent dans l'action, puisque si ce concours intervient dans le stade de la prise de décision, on peut le considérer comme un avis technique, et alors la décision revient à la commune (A). Ces services peuvent aussi prêter leurs concours dans le stade de l'exécution, auquel cas les considérations sont bien évidemment différentes (B).

A- La mise en disposition au stade de la prise de décision

Dans le domaine de l'urbanisme, les services techniques de l'Etat peuvent être gratuitement mis à la disposition de communes pour l'étude des demandes de permis ou des déclarations préalables. En vertu de l'article L. 422-8 du Code de l'urbanisme, *« pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie ».*

Il faut souligner deux points à propos de cet article. En premier lieu, les services sont mis à la disposition des communes pour préparer la décision d'attribution ou de refus de demande d'un permis de construire, avec ou sans prescriptions spéciales. Ce qui veut dire que leur tâche est limitée à la préparation de la décision⁵⁷⁷. Les services mis à disposition des communes ont le devoir de conseiller, d'avertir, d'éclairer les choix des élus locaux. La responsabilité est donc bien principalement celle de la commune, le maire n'étant pas lié par

⁵⁷⁷ M. TADDEI, *thèse précit.*, 1999, p.331.

l'avis donné par le service d'instruction et restant maître de la décision⁵⁷⁸. Toutefois, il est légitime de penser que le maire sera forcément influencé par les avis des services de l'Etat, même si leur fonction est limitée à la préparation de la décision. C'est la raison pour laquelle M. Moderne affirmait en 1976 que « *la liberté de décision dont jouissent encore officiellement les communes revêt un caractère illusoire* »⁵⁷⁹.

Le principe de l'autonomie communale est désormais consacré par la Constitution, c'est pourquoi « *les rapports avec les services techniques de l'Etat ne peuvent qu'être indirects et épisodiques* »⁵⁸⁰. En effet, l'article L. 422-8 du Code de l'urbanisme est conforme au principe constitutionnel. S'agissant d'un avis technique, et le service étant sous l'autorité du maire, la commune garde son pouvoir de décision en la matière.

Cependant, conformément à cet article, la mise à disposition gratuite des services de l'Etat en matière d'application du droit des sols, suivant par exemple la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ne peut concerner que les communes de moins de 10 000 habitants et les établissements publics dont la population totale est inférieure à 20 000 habitants. Il est donc clair que ces services sont mis à disposition des petites communes, qui n'ont pas les moyens techniques nécessaires pour accomplir l'instruction des demandes de permis. Lorsqu'elles sont de taille suffisante et qu'elles possèdent les compétences techniques et juridiques nécessaires, les communes peuvent utiliser leurs propres services. Dans le cas contraire, ces tâches d'instruction peuvent être confiées à un service extérieur, mais si elles n'ont pas les moyens financiers nécessaires, les services de l'Etat sont à leur disposition. C'est pourquoi, bien que ce soit la commune qui prononce la décision, dans la pratique elle sera forcément influencée par l'avis en question et il serait paradoxal qu'un mauvais conseil bénéficie d'une totale impunité⁵⁸¹.

Le deuxième point est que les services de l'Etat qui prêtent leur concours à la commune sont placés sous l'autorité du maire. En effet, le ministère de l'équipement considère que « *les agents du service mis à disposition, agissent dans le cadre des instructions du maire mais ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique du maire* »⁵⁸². En d'autres termes, les agents de ces

⁵⁷⁸ J. MORAND-DEVILLER, S. MONCHAMBERT, Les nouvelles responsabilités des collectivités locales, RDP, 1988, p.991.

⁵⁷⁹ F. MODERNE, Variations sur le mythe de l'autonomie communale, AJDA, 1976, p.478.

⁵⁸⁰ *Idem*.

⁵⁸¹ J. MORAND-DEVILLER, S. MONCHAMBERT, *art. précit.*, RDP, 1988, p.991.

⁵⁸² Rép. Min. n° 17207, J.O., Dép. Ass. Nat., Q., 9 janvier 1995, p.195 ; DA, mars 1995, p.17.

services sont placés sous l'autorité fonctionnelle du maire mais dépendent organiquement d'une autre hiérarchie⁵⁸³.

Mme Morand-Deville⁵⁸⁴, estime que « *le pouvoir de donner des instructions inclut l'obligation de donner toutes les informations dont le maire dispose ... mais elles seules* ». D'après M. Taddei, le passage du pouvoir d'instruction au devoir d'instruction nuirait plus qu'il n'apporterait une véritable solution à ce problème⁵⁸⁵. L'article L. 422-8 du Code de l'urbanisme dispose que « *pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie* ». Ce qui, à notre avis, ne peut être considéré que comme une obligation. Cependant, « *est-il concevable d'exiger des maires qu'ils donnent des instructions précises aux services de l'Etat puisqu'ils sont incapables de le faire ?* »⁵⁸⁶.

Ce point est très important puisque la responsabilité de l'Etat du fait de ces services déconcentrés peut être mise en jeu uniquement si un agent de l'Etat commet une faute en refusant ou en négligeant d'exécuter un ordre ou une instruction du maire⁵⁸⁷.

Comme le disait M. Barros, « *il n'est ni souhaitable ni sain que les communes, par le biais d'appels en garantie systématiques dirigés contre l'Etat, soient automatiquement déchargées de la responsabilité qui s'attache à leur pouvoir de décision pas plus que les services de l'Etat dont la mission est de préparer la décision jouissent d'une impunité totale* »⁵⁸⁸.

En 1987, le maire de la commune de Sainte Marie de Ré délivre à Madame Desfougères le permis de construire une maison d'habitation, permis qui a été instruit par les services de l'Etat. Cette maison a subi au cours de l'hiver 1987-1988 des désordres à la suite de l'inondation du terrain sur lequel elle était située. La Cour administrative d'appel de Bordeaux retient la responsabilité de l'Etat en raison de l'inertie du préfet qui n'a pas mis en œuvre la procédure de délimitation des zones exposées aux risques d'inondation. Mais, elle engage aussi celle de la commune pour avoir délivré le permis de construire alors que son maire

⁵⁸³ M. TADDEI, *thèse précit.*, p.327.

⁵⁸⁴ J. MORAND-DEVILLER, Le partage de responsabilité entre les communes et l'Etat dans l'instruction des autorisations de construire, LPA, 23 juin 1993, n° 75, p.21.

⁵⁸⁵ M. TADDEI, *thèse précit.*, p.332.

⁵⁸⁶ *Ibidem*, p.329.

⁵⁸⁷ CE Sect., 28 mai 1971, Ville de Saint-Jean-de-Maurienne, Rec., p.403.

⁵⁸⁸ J.-C. BARROS, note sous CAA Bordeaux, 8 avril 1993, Mme Desfougères et M. Ronchi, AJDA, 1993, p.709.

connaissait le caractère inondable du secteur. Ce faisant, la collectivité décide d'appeler l'Etat en garantie. Elle invoque le fait qu'elle a donné pour directive aux services instructeurs de vérifier le caractère inondable du terrain afin de lui faire savoir si le permis devait être refusé ou assorti de prescriptions spéciales. La Cour a retenu la faute commise par le service instructeur comme engageant la responsabilité de l'Etat envers la commune, en relevant qu'il avait négligé d'exécuter l'instruction du maire inquiet de connaître les risques auxquels était soumis le site. L'appel en garantie a donc été accueilli⁵⁸⁹.

A l'inverse, dans une autre affaire, rendue d'ailleurs le même jour que la précédente, la même cour a jugé qu'il ne résultait pas de l'instruction qu'une faute de cette nature ait été commise et que par suite la responsabilité de l'Etat ne pouvait pas être engagée. Apparemment, la responsabilité de la preuve revient à la commune. En effet, la cour estime qu'« *en présentant une demande de permis pour un projet dont il ne pouvait ignorer qu'il n'était pas conforme aux dispositions du plan d'occupation des sols de la commune de Lège-Cap-Ferret alors en vigueur, M. Ronchi a commis une faute qui exonère partiellement la commune de sa responsabilité* ». Il est donc admis implicitement que les informations que le demandeur et la commune sont obligés de connaître peuvent être ignorées par les services de l'Etat, ce qui nous semble être la marque d'une grande indulgence envers l'Etat.

Ainsi, dans l'arrêt Commune des Allues⁵⁹⁰, la Cour administrative d'appel de Lyon considère que : « *les informations disponibles sur le risque avalancheux dans le secteur, telles qu'elles figuraient notamment dans une carte de localisation probable des avalanches (CLPA) et dans les plans d'intervention pour le déclenchement des avalanches (PIDA), contemporains de la délivrance du permis de construire, révélaient que l'immeuble « les Cimes II) serait édifié à l'aval d'un secteur où était localisé un risque de départ d'avalanche ; (et) que ces éléments d'information étaient suffisants pour que l'abstention de la commune, qui n'a fait procéder à aucune étude complémentaire et n'a assorti le permis de construire délivré en 1985 d'aucune prescription en lien avec ce risque, soit constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité* » alors que les mêmes informations étaient également disponibles pour les services de l'Etat. En conséquence, la responsabilité de la commune est reconnue parce que le permis de construire a été délivré sans prescriptions spéciales, bien que la mission d'instruction de la demande ait été confiée aux services de l'Etat mis à disposition de la

⁵⁸⁹ CAA Bordeaux, 8 avril 1993, Mme Desfougères, n° 91BX00268, DA, 1993, n° 364 ; AJDA, 1993, p.750.

⁵⁹⁰ CAA Lyon, 15 juin 2004, Commune des Allues, AJDA, 2005, p.785.

commune. En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat, elle est engagée dans une moindre mesure du fait de l'approbation de la ZAC.

Il nous semble qu'il y a une contradiction dans cette solution. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, ces services techniques sont mis à la disposition de la commune parce que cette dernière n'a pas les moyens techniques pour assumer les compétences qui lui sont attribuées. Toutefois, on exige qu'elle soit capable de donner des instructions aux services en question, et on tient la commune pour responsable des fautes commises par les agents de ces services, sauf s'ils ont commis une faute en refusant ou négligeant d'exécuter un ordre ou une instruction du maire. C'est à dire qu'il n'est pas question d'une faute dans l'exercice de leur mission mais d'une faute concernant les instructions du maire. Il nous semble qu'il serait plus juste de chercher la responsabilité de la commune exclusivement dans le cas où cette dernière commet une faute, en ne mentionnant pas aux services techniques les informations dont elle a la connaissance.

B- La mis à disposition au stade de l'exécution

A l'origine, la jurisprudence du Conseil d'Etat distinguait le concours apporté par les services de l'Etat aux collectivités locales selon qu'il était obligatoire ou facultatifs Elle prévoyait deux régimes distincts de responsabilité corrélatives au caractère dudit concours.

Lorsque ces collectivités étaient contraintes de recourir aux services de l'Etat, ce qui était notamment le cas en matière de gestion de la voirie locale⁵⁹¹, le Conseil d'Etat jugeait que l'on ne pouvait pas considérer ces conventions comme des contrats puisque le caractère obligatoire des relations qu'elles instituaient faisait défaut à l'élément consensuel qui caractérise le contrat⁵⁹². En l'occurrence, le texte organisant ce type de concours énonçant que l'action du service de l'Etat se déroulait « sous l'autorité du maire », le Conseil d'Etat en avait déduit qu'il s'agissait d'une compétence communale, et que par conséquent, seule la responsabilité de la commune pouvait être recherchée⁵⁹³. Il avait uniquement considéré le cas où le dommage résultait du fait qu'un agent du service de l'Etat aurait refusé ou négligé d'exécuter un ordre

⁵⁹¹ F. ROLIN, note sous CE, 14 mars 1997, Hôpital départemental des Petits-Près c/ Ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, AJDA, 1997, p.899.

⁵⁹² CE Sect., 28 octobre 1960, Commune de La Ricamarie, AJDA, 1960, p.363, concl. HEUMANN.

⁵⁹³ *Idem*.

qui lui avait été donné par le maire de la commune, hypothèse se rattachant à la responsabilité de l'Etat pour faute lourde dans l'exercice des activités de tutelle⁵⁹⁴.

Dans le cas où la relation entre les services techniques de l'Etat et la collectivité en question est qualifiée de contractuelle, les premiers doivent assumer la responsabilité qui accompagne normalement l'exécution d'un contrat⁵⁹⁵. Cela ressort notamment de l'arrêt Commune de la Chapelle-Vieille-Forêt de 1968⁵⁹⁶ : « *Lorsqu'une commune et l'Etat conviennent de confier au service des Ponts et Chaussées des travaux d'études, de direction et de surveillance de projets commerciaux, pour lesquels l'intervention de ce service n'est pas obligatoire, la convention ainsi conclue est un contrat de louage d'ouvrage dont l'inexécution engage, à moins de stipulations expresses contraires, la responsabilité de l'Etat* ».

Par contre, saisi d'une question relative à un cas de concours facultatif du service des Ponts et Chaussées aux collectivités locales, le Conseil d'Etat a décidé par son célèbre arrêt de Ville de Saint-Jean-de-Maurienne⁵⁹⁷ que l'intervention des services de l'Etat pour la gestion des voies communales étant exécutée sous l'autorité du maire, la responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée qu'en cas de faute d'un de ses agents refusant ou négligeant d'exécuter un ordre de l'autorité municipale. Ainsi le Conseil d'Etat n'a pas identifié la convention comme un contrat, malgré le caractère facultatif de ce concours des services de l'Etat, et a appliqué le régime de la responsabilité extracontractuelle. Trois motivations avaient été présentées pour justifier cette solution : tout d'abord, comme ce concours de l'Etat, peu importe qu'il soit obligatoire ou facultatif, a consisté en des travaux menés « sous l'autorité du maire », il doit faire l'objet d'un régime commun. De plus, ce régime commun ne peut être que celui de la responsabilité contractuelle, car l'application aux concours obligatoires non contractuels d'un régime de responsabilité heurterait la logique. Enfin, le choix d'un régime contractuel qui met en cause la responsabilité de l'Etat serait défavorable pour l'autonomie des collectivités locales car il y aurait des chances sérieuses pour que « *le pouvoir de décision ne tarde pas à*

⁵⁹⁴ F. ROLIN, *note précit.*, AJDA, 1997, p.899.

⁵⁹⁵ F. MODERNE, Les conventions de prestations de services entre l'Etat et les Collectivités locales, EFE, 1996, p.38.

⁵⁹⁶ CE, 2 octobre 1968, Ministre de l'Equipement et du Logement c/ Commune de La Chapelle-Vieille-Forêt, Rec., p.471 ; AJDA, 1969, p.582, note MONTMERLE ; JCP, 1969.II.15809, note MODERNE.

⁵⁹⁷ CE Sect., 28 mai 1971, Ville de Saint-Jean-de-Maurienne, AJDA, 1971, p.530, chron. LABETOULLE et CABANES.

passer au service juridiquement responsable »⁵⁹⁸. Ces motivations peu convaincantes ont été fortement critiquées par la doctrine.

Comme explique le commissaire du gouvernement M. Glaser, « *l'expression « sous l'autorité du maire » ne peut avoir pour effet de procéder à un transfert de compétences ou à un transfert de personnels. La voirie communale reste la voirie communale, la commune reste maître de l'ouvrage. Le personnel de la direction départementale reste le personnel de l'Etat Sa situation statutaire n'est pas modifiée : il ne devient pas du personnel communal. On a d'ailleurs du mal à imaginer que le maire d'une petite commune puisse donner des instructions hiérarchiques à des agents dont la notation, la carrière et la gestion lui échappent totalement* »⁵⁹⁹.

Par ailleurs, l'ingénierie publique a été profondément réformée, en particulier par la loi du 11 décembre 2001 comprenant des mesures urgentes de réforme à caractère économique et financier (MURCEF). Cette loi vise à adapter le régime de l'ingénierie aux exigences du droit communautaire, en soumettant les prestations des services de l'Etat au code des marchés publics, à l'exception des missions d'aide à la gestion des communes et de leurs groupements disposant de faibles moyens⁶⁰⁰. Le régime instauré par la loi MURCEF est donc exclusivement contractuel et impose le respect du Code des marchés publics, sauf pour les communes les plus petites. L'article 13 du décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 relatif à l'assistance technique fournie par les services de l'Etat au bénéfice des communes et de leur groupement abroge d'ailleurs le décret du 13 avril 1961, qui fondait la jurisprudence de Ville de Saint-Jean-de-Maurienne.

L'article 1^{er} de la loi MURCEF consacre l'existence d'une mission d'assistance technique aux collectivités de taille et de ressources modestes qui, ne disposant pas de moyens techniques, doivent pouvoir faire appel aux services de l'Etat pour l'exercice de leurs compétences. D'après M. Richer, « *le législateur s'est autorisé cette exonération au motif que l'Etat gère ici un service d'intérêt économique général ayant un objectif de solidarité nationale et d'aménagement du territoire* », c'est pourquoi l'auteur qualifie ces collectivités de « *laissés-*

⁵⁹⁸ CE Sect., 28 mai 1971, Ville de Saint-Jean-de-Maurienne, AJDA, 1971, p.530, chron. LABETOULLE et CABANES.

⁵⁹⁹ E. GLASER, concl. sur CE Sect., 12 mai 2004, Commune de la Ferté-Milon, RFDA, 2004, p.1183.

⁶⁰⁰ J.-D. DREYFUS, note sous CE Sect., 12 mai 2004, Commune de La Ferté Milon, n° 192595, AJDA, 2004, p.1378.

pour-compte de la décentralisation »⁶⁰¹. En effet, « *au nom de l'aménagement du territoire et du service public, on déroge aux règles de la concurrence* »⁶⁰².

Dans ces circonstances, en 2004 le Conseil d'Etat a eu l'occasion de réexaminer sa jurisprudence Ville de Saint-Jean-de-Maurienne. En l'espèce, un mur soutenant une voie publique à la Ferté-Million s'est effondré dans la propriété des époux Hervé. Ceux-ci ont demandé réparation de leur préjudice à la commune qui, pour sa part, a appelé l'Etat en garantie. Le juge en a conclu que la responsabilité de l'Etat était susceptible d'être engagée dans les conditions de droit commun⁶⁰³.

En effet, le Conseil d'Etat explique « *qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret du 13 avril 1961 fixant les conditions d'exercer du concours technique du service des ponts et chaussées en matière de voirie des collectivités locales, applicable en l'espèce : « Lorsque, sur décision de l'assemblée délibérante, le service des ponts et chaussées est chargé du service de la voirie communale, sa mission comprend sous l'autorité du maire, (...) la direction des travaux de grosses réparation et d'entretien en régie ou à l'entreprise (...) et de manière générale, toutes diligences nécessaires à une bonne et complète gestion* » ; que, lorsque, en application de ces dispositions, une commune et l'Etat conviennent de confier aux services de la direction départementale de l'équipement des travaux d'études, de direction et de surveillance de projets communaux, pour lesquels l'intervention de ce service n'est pas obligatoire, la convention ainsi conclue est un contrat de louage d'ouvrage dont l'inexécution ou la mauvaise exécution est –sous réserve d'application, le cas échéant, de stipulations particulières- susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat dans les conditions du droit commun, alors même que selon les dispositions précitées cette mission s'exécute sous l'autorité du maire ; qu'il en va ainsi, notamment, pour la voirie communale »⁶⁰⁴.

Ainsi la responsabilité contractuelle de l'Etat envers les communes est admise par la jurisprudence dans le cas où l'intervention des services techniques de l'Etat n'est pas obligatoire. Ce retour à la jurisprudence antérieure à l'arrêt de Ville de Saint-Jean-de-Maurienne est conforme à la loi MURCEF et préférable au vu de la logique juridique.

⁶⁰¹ L. RICHER, L'assistance technique de l'Etat peut-elle réellement s'affranchir de la concurrence ?, AJDA, 2002, p.1056.

⁶⁰² J.-D. DREYFUS, L'ingénierie publique à la croisée des chemins, Mélanges F. MODERNE, Dalloz, 2004, p.537.

⁶⁰³ D., 2001, IR, p.833.

⁶⁰⁴ CE, Sect., 12 mai 2004, Commune de La Ferté Milon, RFDA, 2004, p.1187.

Conclusion du chapitre

On disait jusqu'ici que la personne publique responsable était celle qui avait la compétence en la matière. Néanmoins, les collectivités et l'Etat ne sont pas des personnes publiques totalement distinctes l'un de l'autre. Dans ce chapitre, il a été constaté que dans certains cas, les agents des différentes personnes publiques en fonction des circonstances. En effet, le maire est à la fois agent de la commune et agent de l'Etat. Par ailleurs, dans le cadre du contrôle de légalité, le préfet agit parfois au nom et pour le compte de la commune alors qu'il est un agent de l'Etat. Ce fait génère des difficultés pour déterminer la personne publique responsable en cas de survenance d'un dommage. Dans l'exemple du contrôle de légalité, on cherche à savoir si la faute qui a causé le préjudice est une faute de l'autorité de contrôle ou bien celle de l'autorité contrôlée. L'acte de tutelle et l'acte sous contrôle n'étant pas un seul et unique acte mais des actes distincts, on cherche à savoir lequel des deux est à l'origine de la faute qui a causé le dommage.

A l'inverse, pour les services techniques de l'Etat qui sont mis à la disposition des communes, les agents de ces services ne deviennent nullement des agents de la commune qui en a disposé. D'autre part, dans le cas de la police d'Etat, les agents ne deviennent pas non plus des agents de la commune. Dans ceux derniers deux cas, ce sont donc des agents de l'Etat qui engagent la responsabilité de la commune.

Il n'est donc pas suffisant de savoir quelle collectivité publique a la compétence dans le domaine où un dommage s'est produit. Comme l'appareil étatique a un fonctionnement assez complexe et une organisation entremêlée, dans le sens où ni l'Etat ni les collectivités territoriales ne fonctionnent l'un sans l'autre, il est essentiel de découvrir quelle personne publique est fautive dans chaque affaire particulière.

CHAPITRE 2 : Le pouvoir de décision et la détermination de la personne publique responsable

Selon le critère décisionnel évoqué dans l'introduction, « *est responsable la collectivité qui détient un pouvoir de décision sur l'activité ou la chose dommageable ; le Conseil d'Etat identifie la personne publique responsable en répondant à la question : qui a décidé ou qui décide en la matière* »⁶⁰⁵. En effet, comme l'explique M. Coudray, le pouvoir de décision ne se réduit pas à la compétence. Il est utilisé entre autres par le Conseil d'Etat et s'avère important pour déterminer quelle est la personne publique responsable d'un dommage. Pourtant, ce critère n'est pas non plus pleinement satisfaisant. Il est vrai qu'il tient compte non seulement des textes législatifs et réglementaires, mais aussi de la vie administrative quotidienne. Toutefois, on va démontrer dans ce chapitre que si ce critère est dans certaines affaires supérieur au critère fonctionnel (même si dans la plupart des cas ils coïncident), dans d'autres, il n'explique pas le choix du juge administratif au sujet la personne publique désignée comme responsable.

Il s'agit tout d'abord d'examiner la notion de pouvoir de décision pour voir sa place dans la détermination de la personne publique responsable (Section 1^{ère} : Le pouvoir de décision) en vue d'apprécier les effets de son transfert à une autre personne publique que celle qui a la compétence dans une matière (Section 2^{ème} : Le transfert du pouvoir de décision).

Section 1^{ère} : Le pouvoir de décision

Il faut tout d'abord préciser la place du pouvoir de décision dans l'acte administratif unilatéral (§1). Il est vrai qu'il n'est pas toujours facile de déterminer qui détient le pouvoir de décision, et par conséquent qui sera tenu responsable des dommages survenus dans une affaire, et que c'est encore plus difficile lorsqu'il s'agit d'opérations complexes de l'administration (§2).

⁶⁰⁵ Y. COUDRAY, *thèse précit.*, p.65.

§ I – La place du pouvoir de décision dans l’acte administratif unilatéral

Bien que ce soient deux notions différentes, il y a un lien étroit entre le pouvoir de décision et la compétence dans un domaine (A), et c’est pourquoi le partage du pouvoir de décision aura forcément des effets sur la responsabilité en découlant (B).

A- Le pouvoir de décision et la compétence d’édicter un acte administratif unilatéral

L’acte administratif unilatéral n’est pas forcément édicté par une seule personne publique (1), et la personne publique qui détient le pouvoir de décision peut être différente de celle qui a la compétence en la matière (2).

1- La notion d’acte administratif unilatéral

L’acte administratif est un moyen juridique d’action de l’administration qui recouvre deux procédés principaux : l’acte administratif unilatéral et le contrat. Dans cette recherche, il faut se focaliser sur l’acte administratif unilatéral à l’exclusion du contrat, pour la simple raison que la responsabilité qui découle d’un contrat est une responsabilité contractuelle, et que celle-ci ne concerne pas notre sujet. C’est pourquoi, dans ce chapitre, l’expression « l’acte administratif » est utilisée pour désigner « l’acte administratif unilatéral ».

Contrairement à ce que l’on pourrait espérer, la notion d’acte administratif unilatéral est difficile à définir, à tel point que certains auteurs s’abstiennent de le faire dans leur manuel de droit administratif⁶⁰⁶. La définition de l’acte administratif varie selon le point de vue qu’on adopte. Les définitions que l’on fait de ces différents points de vue sont très diverses, mais à chacune s’attachent des intérêts juridiques précis et cela nous oblige « *de tenir compte de la coexistence de plusieurs notions de l’acte administratif, chacune dotée de son intérêt propre par les distinctions et classifications auxquelles elle conduit* »⁶⁰⁷.

⁶⁰⁶ G. DUPUIS, M.-J. GUEDON, P. CHRETIEN, Droit administratif, Sirey, 10^e Ed., 2007, p.455 et sv ; C. DEBBASCH, F.COLIN, Droit administratif, *op. cit.*, p.395 et sv.

⁶⁰⁷ Y. GAUDEMONT, Traité de droit administratif, t.1, 16^e Ed., LGDJ, 2001, p.513.

Dans le dictionnaire de droit administratif, l'acte administratif unilatéral est défini comme la « *manifestation unilatérale de volonté émanant d'une autorité administrative, qui modifie l'ordonnement juridique et s'applique à d'autres sujets de droit que l'auteur de l'acte* »⁶⁰⁸. Traditionnellement, l'acte unilatéral est donc défini grâce à un critère quantitatif, comme étant l'acte élaboré par une seule personne. En pratique, il est vrai que le critère quantitatif est rempli dans la plupart des cas⁶⁰⁹, c'est-à-dire que la plupart des actes unilatéraux sont édictés par une seule personne publique. Cependant, Me. Eisenstein a démontré que ce critère n'est pas pertinent dans la mesure où un acte unilatéral est défini par ses effets et non par le nombre de ses créateurs⁶¹⁰. En effet, un acte administratif unilatéral peut être édicté conjointement par plusieurs autorités.

Sans se soucier du nombre des autorités administratives concernées, la doctrine considère à présent que l'acte est unilatéral s'il crée « *des droits ou des obligations au compte de sujets actifs ou passifs, indépendamment du consentement de ceux-ci* »⁶¹¹. Le caractère unilatéral de l'acte administratif ne repose pas sur le fait que son auteur soit une seule personne mais il dépend de ce que l'acte administratif soit l'expression de la volonté d'une partie.

Ainsi l'administration détient le pouvoir de décision unilatéral lui permettant d'imposer des droits ou des obligations aux administrés sans l'accord de ceux-ci. De fait, le pouvoir de décision unilatérale de l'administration « *se caractérise par l'édition d'actes juridiques unilatéraux qu'ils soient réglementaires ou individuels, impératifs ou permissifs* »⁶¹².

⁶⁰⁸ A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, *op. cit.*, p.6.

⁶⁰⁹ H. BELRHALI, Les coauteurs en droit administratif, LGDJ, 2003, p.31.

⁶¹⁰ C. EISENMANN, Cours de droit administratif, LGDJ, 1983, t.2, p.371.

⁶¹¹ G. DUPUIS, Définition de l'acte unilatéral *in* Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Cujas, 1975, p.213.

⁶¹² X. DUPRE DE BOULOIS, Le pouvoir de décision unilatérale, Etude de droit comparé interne, LGDJ, 2006, p.2 : « *Il s'exprime également dans le contrat administratif par le pouvoir de résiliation unilatérale ou le pouvoir de modification unilatérale du contrat. La circonstance que la voie de recours pour excès de pouvoir contre les mesures d'exécution du contrat administratif est en principe fermée au cocontractant de la personne publique n'infirme pas le propos. Les tiers au contrat sont recevables à former un recours pour excès de pouvoir contre de tels actes en application de la théorie des actes détachables. L'impossibilité pour le cocontractant de saisir le juge de l'excès de pouvoir est la conséquence de l'existence d'un autre recours, le recours de pleine juridiction et non celle de l'absence d'un acte unilatéral. Le juge du plein contentieux se reconnaît parfois compétent pour annuler les décisions de résiliation du contrat administratif* ».

2- La relation entre la compétence et le pouvoir de décision

Dans son sens général tel que donné par le Petit Robert,⁶¹³ le mot compétence désigne « *l'aptitude reconnue légalement à une autorité publique de faire tel ou tel acte dans des conditions déterminées* ». Dans cette optique, le mot compétence désigne essentiellement le pouvoir de commettre des actes juridiques (décisions unilatérales ou contrats). « *Il désigne exclusivement l'aptitude légale à édicter des actes juridiques produisant des effets dans la sphère de la légalité générale (...) C'est un pouvoir prévu par un texte, c'est un pouvoir qui aboutit à la création d'actes juridiques unilatéraux valables pour l'universalité des citoyens, ou pour certains d'entre eux* »⁶¹⁴. Ainsi on peut déduire avec M. Lemoine de Forges qu'« *exercer une compétence, c'est avoir le pouvoir de prendre des décisions* »⁶¹⁵. Mais on se demande en quoi consiste ce pouvoir.

Le pouvoir discrétionnaire se caractérise principalement par la liberté d'action dont dispose son bénéficiaire. Il s'oppose à la compétence liée. Une autorité administrative a un pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle a une certaine liberté d'appréciation dans l'exercice de sa compétence⁶¹⁶. A l'inverse, la compétence liée « *désigne la situation où se trouve l'autorité administrative quand aucune possibilité de choix ne lui est ouverte* »⁶¹⁷. En effet, on est en présence d'une compétence liée lorsque l'action de l'administration « *a pour seul objet et pour résultat nécessaire d'appliquer à un cas particulier les dispositions préexistantes qui en règlent le sort, sans aucun pouvoir d'appréciation* »⁶¹⁸. C'est pourquoi M. Belrhali affirme, avec justesse, que « *l'acte administratif unilatéral offre des apparences trompeuses. Derrière l'auteur nominal, le plus souvent unique, existent des organes qui participent à la création de la décision. Certains participants à l'acte sont, en effet, sur un pied d'égalité avec cet auteur nominal. Ils détiennent une part de la compétence normative car leur contribution est déterminante pour le contenu ou pour l'entrée en vigueur de l'acte* »⁶¹⁹.

⁶¹³ Le petit Robert dictionnaire de la langue française, Paris, 2002.

⁶¹⁴ F. VINCENT, Le pouvoir de décision unilatéral des autorités administratives, LGDJ, p.17.

⁶¹⁵ J.-M. LEMOINE DE FORGES, Subsidiarité et chef de file : une nouvelle répartition des compétences ?, in La République décentralisée, LGDJ, 2004, p.47 et s.

⁶¹⁶ A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, *op. cit.*, p.236.

⁶¹⁷ R. CHAPUS, Droit administratif général, *op. cit.*, p.1058.

⁶¹⁸ B. KORNPORST, La compétence liée, RDP, 1961, p.935.

⁶¹⁹ H. BELRHALI, Les coauteurs en droit administratif, *op. cit.*, p.105.

Selon l'article L. 422-5 du Code de l'urbanisme, par exemple, lorsque le maire, ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, est compétent pour délivrer un permis de construire, il recueille l'avis conforme du préfet si le projet est situé sur une partie du territoire communal non couverte par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu. Le procédé consistant à recourir à l'avis conforme du préfet est une source de pouvoir pour ce dernier. On voit ainsi à quel point les apparences peuvent être trompeuses : le maire n'est plus libre de sa décision, puisque son pouvoir de décision est en réalité hypothéqué par la nécessité d'un avis conforme du préfet. C'est pourquoi ce pouvoir de contrôle peut avoir des répercussions sur l'imputabilité de la responsabilité⁶²⁰.

De son côté, le Conseil d'Etat ne s'arrête pas aux apparences et n'ignore en rien le rôle essentiel que jouent certains services de l'Etat, notamment dans la gestion des affaires locales : par exemple, lorsque la commune d'Onnaing a envisagé d'entreprendre une construction scolaire, les services du ministre de l'Education nationale ont proposé à la commune le nom des architectes et donné des instructions à ces derniers pour les inviter à modifier et à compléter les plans établis. Toutes ces études, réalisées à la demande de l'Etat mais aux frais de la commune, « *constituaient un travail sérieux et complet qui pouvait recevoir exécution* ». Or, quelque temps plus tard, ces mêmes services ministériels font savoir à la commune qu'ils ne subventionneront pas la construction prévue, la contraignant ainsi à y renoncer. Le juge administratif condamne l'Etat à garantir la commune qui a dû dédommager les architectes : « *Ces incitations et ces revirements ont, dans les circonstances où ils se sont produits et succédés, constitué une faute de service de l'Etat* »⁶²¹. On peut expliquer avec M. Coudray la condamnation de l'Etat par le fait que le pouvoir de décision est détenu par celui-ci. Effectivement, la commune en apparence a pris la décision mais celle-ci a été conditionnée par l'intervention de l'Etat qui est le véritable décideur⁶²².

La notion de pouvoir de décision se révèle donc beaucoup plus large que celle de compétence. Toutefois, si la compétence est l'aptitude d'édicter des actes sur un sujet donné, peut-on parler d'une pleine compétence si le pouvoir de décision est partagé ?

⁶²⁰ M. TADDEI, *thèse précit.*, p.321.

⁶²¹ CE Sect., 5 avril 1974, Ministre de l'Education nationale c. commune d'Onnaing, Rec., p.217.

⁶²² Y. COUDRAY, *thèse précit.*, p.79.

B- Le partage du pouvoir de décision

La procédure d'élaboration d'un acte est un ensemble de comportements qui interviennent dans la préparation de la décision pour l'entrée en vigueur des normes administratives. Il convient de faire également une place à l'acte complexe à côté de l'acte unilatéral et du contrat. Un acte complexe se différencie de l'acte unilatéral en ce qu'il émane de plusieurs volontés et il s'oppose au contrat en ce qu'il n'incarne pas la conciliation d'intérêts opposés. Les volontés qui y participent ont un but identique. « *Toutes les volontés n'ont alors pas la même importance dans l'édition de l'acte. L'acte complexe inégal émane d'une déclaration de volonté complétée par des déclarations de volonté accessoires* »⁶²³.

L'acte complexe est également différent de l'opération complexe (qui va être traitée dans la deuxième section) en ce que « *les actes qui font partie d'une même opération administrative ne sont pas, pour cela, incorporés les uns aux autres ; chacun d'eux conserve son individualité, et sa validité doit être envisagée à part* »⁶²⁴.

La procédure d'élaboration d'un acte administratif nécessite souvent un échange d'informations : le décideur fait connaître les griefs qui vont le conduire à prendre une sanction ou bien il met en demeure d'agir une autorité à laquelle il se substituera si elle maintient son inaction. De cette manière, il annonce la mesure qu'il compte prendre ; il diffuse un projet en vue de sa mise au point juridique, technique ou politique, ce qui suppose une ou plusieurs consultations ; dans d'autre cas, il est saisi par des propositions ou par un recours administratif ; ou bien encore, il recueille des réactions, des vœux, des pétitions, les résultats d'une enquête publique...⁶²⁵.

La proposition est définie comme « *l'acte par lequel un organe suggère, prévoit ou oriente une décision qui doit normalement être prise par une autre organe* »⁶²⁶. L'avis est « *une formalité de procédure comportant l'expression d'une opinion ou l'expression cohérente d'opinions diverses et destiné à éclairer une autorité sur le principe ou les modalités de*

⁶²³ X. DUPRE DE BOULOIS, Le pouvoir de décision unilatérale, *op. cit.*, p.334.

⁶²⁴ M. HAURIOU, note sous CE, 11 décembre 1903, commune de Gorre ; CE, 22 avril 1904, commune de Villers-sur-Mer ; CE, 29 avril 1904, commune de Messe ; CE, 4 août 1905, Petit ; CE, 6 avril 1906, S., 1906.III.49.

⁶²⁵ G. DUPUIS, M.-J. GUEDON, P. CHRETIEN, Droit administratif, Sirey, 10^e Ed., 2007, p.463.

⁶²⁶ F. MODERNE, Proposition et décision, in Mélanges Marcel Waline, LGDJ, 1974, p.597.

l'exercice de sa compétence »⁶²⁷. Une proposition impérative détermine le contenu futur de l'acte. Le rôle indispensable de l'organe de proposition conduit à un partage du pouvoir de décision de l'auteur nominal. En revanche, il semble excessif d'affirmer que l'existence d'une telle force proposition conduit à un transfert de compétence. L'organe de proposition ne devient pas l'auteur nominal : si la liberté de ce dernier est réduite, il reste cependant le seul à pouvoir édicter l'acte. Cette faculté d'édicter ou de refuser d'édicter l'acte constitue la part de pouvoir de décision qu'il conserve⁶²⁸.

Il y a lieu de considérer qu'il y a faute, et dès lors possibilité d'une action en responsabilité, lorsque la décision examinée est entachée d'une illégalité formelle ou procédurale. Lorsque l'illégalité fautive n'a pas causé un préjudice, ce qui est le cas si une décision identique aurait pu être prise légalement en respectant les formes que la décision illégale a méconnues⁶²⁹, ou pour un motif autre que celui sur lequel cette décision est fondée,⁶³⁰ l'illégalité fautive commise par l'administration n'entraîne pas la mise en jeu de sa responsabilité. Il en va de même lorsque la victime a commis elle-même une faute provoquant la décision qui a causé le préjudice qu'elle invoque⁶³¹.

Par contre, l'absence de consultation préalable alors qu'elle est imposée par les textes peut constituer une illégalité et par conséquent une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'administration comme c'est le cas dans l'affaire Barthélémy. Dans le cas d'espèce, dès le 20 septembre 1978, Mme Barthélémy avait exécuté les travaux prescrits par l'arrêté de mise en demeure qui n'avait pas fixé de délai pour ce faire. Elle avait également réalisé des travaux réclamés, en dehors de toute mise en demeure, par une lettre du directeur des services vétérinaires en date du 22 août 1978. Certes, une commission de sécurité réunie le 28 septembre 1978 avait prescrit un certain nombre de mesures supplémentaires, mais celles-ci, qui remettaient en cause les conditions générales de fonctionnement de l'établissement, nécessitaient un délai raisonnable d'exécution et ne pouvaient légalement justifier le maintien

⁶²⁷ J.-M. AUBY, Le régime juridique des avis dans la procédure administrative, AJDA, 1956, p.54.

⁶²⁸ H. BELRHALI, Les coauteurs en droit administratif, *op. cit.*, p.99.

⁶²⁹ CE, 7 juin 1940, Veuve Hoareau, Rec., p.194 ; CAA Nancy, 15 novembre 2004, n° O1NC01257, Inédit.

⁶³⁰ CE, 9 décembre 1970, Commune de Neuilly-Plaisance, Rec., p.738 : « ...Si, comme il a été indiqué ci-dessus, le seul motif énoncé par le maire de Neuilly-Plaisance au soutien de la suspension du sieur Mariani ne pouvait légalement justifier celle-ci, les fautes commises par le sieur Mariani dans l'exercice de ses fonctions de médecin vacataire du dispensaire municipal étaient de nature à entraîner la même mesure en se fondant sur l'intérêt du service ; qu'il suit de là que l'illégalité ayant entaché cet arrêté ne peut être regardée comme constituant, dans les circonstances de l'affaire, une faute de nature à engager la responsabilité de la ville ».

⁶³¹ CE, 12 novembre 1975, SCI Résidence du Pays d'Oc, Rec., T., p.1263 ; CE, 23 juin 1976, Sté Construction immobilière rhodanienne, Rec., T., p.111 ; JCP, 1977.II.18557 note LIET-VEAUX.

de la fermeture provisoire dont la prolongation a conduit Mme Barthélémy à abandonner son établissement devenu sans valeur. La fermeture du parc par le préfet n'était donc pas justifiée quant au fond et le préjudice subi par la requérante n'était pas imputable à son comportement fautif. Dès lors, le Conseil d'Etat a jugé les illégalités commises de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Il est ainsi possible d'engager la responsabilité de l'administration si une autorité qui aurait dû être consultée ne l'a pas été. Bien évidemment, dans ce cas sera retenue la responsabilité de la personne publique qui a rendu une décision sans avoir pris l'avis de l'autre.

Les actes préparatoires ne constituent pas en eux-mêmes des actes qui peuvent engendrer des effets juridiques. Ils ne sont donc pas, en principe, susceptibles d'engager une action pour excès de pouvoir et ils ne peuvent pas causer des dommages. Pourtant, on peut imaginer que la responsabilité d'une autorité qui ne fait que délivrer un avis puisse être engagée dans certains cas⁶³².

L'arrêt du Conseil d'Etat de 1976 Hôpital psychiatrique de Saint-Egrève⁶³³ entre dans ce champ. En l'espèce, le préfet de l'Isère avait autorisé la sortie d'un aliéné, mettant fin à la mesure de placement d'office prise à son encontre un an auparavant. Deux mois après sa sortie, l'intéressé commit un meurtre. Le Tribunal administratif de Grenoble, saisi par la veuve de la victime, déclara l'hôpital psychiatrique seul responsable du dommage. La responsabilité de l'Etat fut en effet écartée sous prétexte que le préfet n'avait pas commis de faute lourde. Cependant, c'était bien le préfet qui avait mis fin au placement de cet aliéné même si c'était sur proposition du médecin chef de l'hôpital psychiatrique. Dès lors que le médecin chef avait commis une faute (alors lourde) en proposant la libération de cette personne et que le préfet, compte tenu des informations dont il disposait, en a commis une autre en l'ordonnant, l'hôpital psychiatrique et l'Etat pouvaient être condamnés à réparer le dommage causé ensemble. De fait, le Conseil d'Etat a considéré que « *le préfet avait seul compétence pour ordonner la libération de l'intéressé ; qu'il résulte de l'instruction qu'en l'espèce le rapport du médecin-chef de l'hôpital, bien qu'il eût conclu à la sortie définitive du sieur Ferrandini, relatait avec exactitude les antécédents de ce dernier et les avis des*

⁶³² CE Sect., 1^{er} février 1952, Martin, Rec., p.79 ; S., 1952.3.45, note A. P. : Le Conseil d'Etat semble admettre la possibilité de poursuivre directement un conseil municipal pour les fautes commises par celui-ci lors de la délivrance d'un avis préalable à l'ouverture d'un établissement classé.

⁶³³ CE Sect., 31 décembre 1976, Hôpital psychiatrique de Saint-Egrève, Rec., p.584 ; D., 1979.191 ; AJDA, 1977, p.162, chron. NAUWELAERS et FABIUS ; RDSS, 1977, p.228, concl. GALABERT ; D., 1977.191, note MODERNE.

médecins experts l'ayant précédemment examiné; que le médecin mentionnait notamment l'utilité de faire confirmer son propre diagnostic par une autre expertise (...); qu'en ordonnant la libération immédiate du sieur Ferrandini en état de ces informations le préfet de l'Isère a lui aussi commis une faute lourde ». Le Conseil d'Etat a donc pris en compte le partage du pouvoir de décision entre le préfet et le médecin et condamné l'Hôpital psychiatrique de Saint-Egrève et l'Etat à indemniser chacun pour moitié les dommages causés par le sieur Ferrandini.

On doit souligner ici que la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif ne nous concerne absolument pas. On sait qu'un acte doit modifier l'état du droit pour être le sujet d'une demande d'annulation par exemple. C'est pourquoi en règle générale un recours contre des actes d'exécution n'est pas recevable. De même, les avis, les propositions ou les recommandations sont par principe insusceptibles de recours. Ce qui nous intéresse dans ce chapitre, c'est le fait que différentes autorités participent à l'élaboration d'un acte administratif, et que leur rôle dans cette procédure s'avère parfois si important que l'on décèle un partage de pouvoir de décision. Ceci nous amène à dire que ce partage de pouvoir doit s'accompagner d'un partage de responsabilité. Il est démontré dans la dernière affaire qu'une recommandation contre laquelle on ne peut pas engager un recours pour excès de pouvoir, puisqu'elle a conditionné la décision du préfet, peut entraîner la reconnaissance de la responsabilité de l'hôpital.

§ II – Les opérations complexes de l'administration et le problème d'imputabilité de la responsabilité

Les organisations complexes de l'administration impliquent l'intervention de plusieurs personnes publiques (A), ce qui fait naître des interrogations sur la personne publique effectivement responsable des conséquences de telle ou telle décision (B).

A- La notion d'opération complexe de l'administration

Il faut tout d'abord préciser c'est qu'une opération complexe de l'administration (1). La création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) étant un exemple par excellence

d'opération complexe, et parce qu'elle est la source d'une jurisprudence riche en matière de responsabilité, il s'avère nécessaire de la traiter pour concrétiser cette notion (2).

1- Le contenu du concept d'opération complexe de l'administration

Dans la langue courante, le mot « opération » désigne un « *acte ou (une) série d'actes supposant réflexion et combinaison de moyens en vue d'obtenir un résultat déterminé* »⁶³⁴. « *Il y a opération complexe chaque fois qu'une série nécessaire de décisions concourent pour aboutir à une décision finale* »⁶³⁵. La notion est proche mais distincte de celle de « mesures préparatoires » qui n'ont pas d'autres effets juridiques que de permettre l'édition d'un autre acte. Il s'agit donc de mesures non détachables de la décision à intervenir. A l'inverse, dans une opération complexe, les décisions intermédiaires permettent la décision finale mais ont aussi un effet juridique autonome⁶³⁶. L'opération administrative est donc l'ensemble des moyens utilisés pour remplir une tâche administrative⁶³⁷. Cette définition permet de faire ressortir les trois éléments de l'opération : une tâche administrative, des moyens pour l'assurer, et un lien très étroit entre cette tâche et ces moyens⁶³⁸.

Les actes et les agissements sont rattachés à l'opération qu'ils tendent exclusivement à réaliser. Il faut un lien de finalité exclusive entre la tâche et les moyens : ou l'acte ou agissement implique la réalisation même de la tâche, et il est alors inséparable de celle-ci, qu'il matérialise ; ou l'acte ou l'agissement n'a de raison d'être qu'en fonction de cette tâche, il paraît indivisible de celle-ci et traduit une participation à sa réalisation ; ou bien l'acte ou l'agissement est annexé à la tâche par le jeu de la théorie de l'accessoire⁶³⁹. La règle qui dit que l'accessoire suit le sort du principal a sa place dans le droit public, et le juge l'utilise fréquemment en matière de travaux publics. Pour que l'acte ou agissement soit rattaché à l'opération, il suffit qu'il n'ait d'autre but que de permettre la réalisation de celle-ci⁶⁴⁰.

⁶³⁴ Le petit Robert dictionnaire de la langue française, Paris, 2002.

⁶³⁵ ODENT, Contentieux administratif, Les cours de droit, 1977, p.1101.

⁶³⁶ R. ROUQUETTE, Petit traité du procès administratif, Dalloz, 2006, p.182.

⁶³⁷ H. CHARLES, Actes rattachables et actes détachables en droit administratif français, LGDJ, p.3.

⁶³⁸ *Ibidem*, p.5.

⁶³⁹ *Ibidem*, p.94.

⁶⁴⁰ *Ibidem*, p.96.

Il ne suffit donc pas d'être en présence d'une succession de décisions ayant un lien entre elles⁶⁴¹. En effet, le juge considère qu'une opération existe uniquement lorsqu'une décision finale ne peut être prise qu'après l'intervention d'une ou de plusieurs décisions successives, spécialement édictées pour permettre la réalisation de l'opération dont la décision finale sera l'aboutissement⁶⁴². Sont ainsi le résultat d'une opération complexe les actes prononçant la nomination des candidats ayant subi avec succès les épreuves d'un concours⁶⁴³ ou la promotion de fonctionnaires après leur inscription sur une liste d'aptitude⁶⁴⁴ ainsi que les décisions des autorités de tutelle approuvant les actes soumis à cette formalité⁶⁴⁵.

Dans ses conclusions sur l'affaire Angelica Optique Centraix, jugée en Section le 17 décembre 1982, le commissaire du gouvernement⁶⁴⁶ affirme que la notion d'opération complexe est « *claire quant à ses effets, mais beaucoup plus difficile à appréhender quant à son champ d'application* ». M. Genevois proposait de retenir trois éléments de la jurisprudence : tout d'abord, l'opération complexe est une opération administrative complexe, c'est-à-dire engagée par la puissance publique elle-même en vue de la réalisation d'une mission de service public. En outre, l'opération complexe se situe forcément dans le cadre d'une même législation. Ceci afin d'éviter que la dérogation apportée par cette notion aux règles concernant le délai de recours contre les actes non réglementaires ne se double d'une exception apportée aux règles sur l'intérêt à agir. Quand on se trouve en présence d'actes relevant de législations distinctes, l'opération complexe cède la place à l'indépendance des législations. Le Conseil d'Etat considère ainsi que l'illégalité de la déclaration d'utilité publique de la construction d'une autoroute ne peut être invoquée à l'appui du recours contre l'acte d'approbation de la concession de cette autoroute, du moins dès lors que la réglementation ne fait plus obligation de décider de la concession par l'acte déclarant d'utilité publique la réalisation de l'ouvrage⁶⁴⁷. Enfin, la jurisprudence sur les opérations complexes constitue une dérogation au principe selon lequel la légalité d'une décision non réglementaire devenue définitive par l'expiration des délais de recours ne peut plus être contestée. En effet, il arrive fréquemment que des personnes ne réalisent le tort qui leur est causé par l'irrégularité d'un acte administratif qu'au moment où les mesures concrètes d'application de cette décision

⁶⁴¹ R. CHAPUS, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 13^e Ed., 2008, p.693.

⁶⁴² H. BELRHALI, Les coauteurs en droit administratif, *op. cit.*, p.32.

⁶⁴³ CE Sect., 3 mai 1957, Azoulay, Rec., p.278.

⁶⁴⁴ CE Sect., 2 juillet 1967, Ville de Toulon, Rec., p.231.

⁶⁴⁵ CE Sect., 8 juillet 1955, Ville de Vichy, Rec., p.396.

⁶⁴⁶ B. GENEVOIS, concl. sur CE, 17 décembre 1982, Angelica Optique Centraix, Rec., p.419.

⁶⁴⁷ CE Ass., 14 février 1975, Epoux Merlin, Rec., p.110 ; AJDA, 1975, chron. FRANC et BOYON ; RDP, 1975, p.1705, note WALINE ; CJEG, 1975, p.128, note VIROLE.

sont prises. La notion d'opération complexe permet aux intéressés de se prévaloir du lien d'interdépendance qui existe entre la décision finale et les actes antérieurs à celle-ci afin de mettre en cause la légalité de ces derniers en dehors des délais du recours contentieux, même s'ils n'ont pas un caractère réglementaire⁶⁴⁸.

2- L'opération complexe de l'administration à l'exemple de la ZAC

La zone d'aménagement concerté (ZAC) est un aspect de l'urbanisme opérationnel qui se caractérise par l'initiative prise par la collectivité publique d'intervenir sur un périmètre pour réaliser ou faire réaliser une action ou une opération d'aménagement, à l'opposition de l'urbanisme réglementaire dans le cadre duquel la collectivité publique se borne à produire une norme destinée à régir à une opération de construction ou d'aménagement appelée à se réaliser en dehors d'elle⁶⁴⁹. Selon la définition donnée par l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme les ZAC « *sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains (...) en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés* ».

L'initiative de la création émane toujours d'une collectivité publique ou d'un établissement public y ayant vocation : établissement public de coopération intercommunale (EPCI), établissement public d'aménagement, organismes publics d'Habitation à loyer modéré (HLM), chambre de commerce et d'industrie... Le procédé de la ZAC peut être employé aussi bien pour aménager une zone de loisir que pour créer un quartier d'habitation, pour aménager un secteur périphérique ou pour améliorer un quartier ancien⁶⁵⁰. Le Conseil d'Etat admet même que le mécanisme de la ZAC soit utilisé pour mettre en valeur des espaces naturels⁶⁵¹. Toutefois, il faut nécessairement que l'on ait affaire à une opération d'aménagement, comme l'a souligné l'arrêt Commune de Chamonix-Mont-Blanc du Conseil d'Etat : « *Considérant que la zone d'aménagement concerté dite de l'hôtel Frantour ne se compose que de deux îlots d'une superficies totale de 7215 m² ; que le premier îlot sert de terrain d'assiette à un hôtel*

⁶⁴⁸ A. SOULOUMIAC, note sous CE Sect., 23 mars 1979, Sieur Valentini, AJDA, 1979, nov., p.53.

⁶⁴⁹ P. SOLER-COUTEAUX, Droit de l'urbanisme, Dalloz, 4^e Ed., 2008, p.692, n°1449.

⁶⁵⁰ J.B. AUBY, H. PERINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien, 8^e Ed., 2008, p.378.

⁶⁵¹ CE, 7 juillet 2000, SCI Cité haute en Provence, DA, 2000, n° 245, note L. T. ; RDI, 2000, p.552, note MORAND-DEVILLER et TOUVET.

existant dont la superficie hors œuvre nette serait accrue de 145 m² ; que le second îlot, d'une superficie de 2700 m² est destiné à l'édification d'une annexe de l'hôtel ; que, compte tenue ses caractéristiques et de la faible importance des travaux d'équipement qu'elle nécessite, une telle opération ne constitue pas une opération d'aménagement et d'équipement au sens des dispositions précitées de l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme »⁶⁵².

La décision de création est décentralisée avec la loi SRU,⁶⁵³ que la commune soit dotée ou non d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU). En effet, dès lors que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale a pris l'initiative de la création de la ZAC. C'est désormais le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale qui est compétent pour créer la zone, sauf pour les zones réalisées à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires, ainsi que pour les zones situées tout ou partie à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national, lesquelles sont créés par le préfet après avis de la ou des communes concernées ou de l'établissement public intercommunal compétent.

La décision de créer la zone est précédée d'une étude préalable destinée à faire le point sur l'opportunité du projet et qui précise les conditions techniques de réalisation, la maîtrise foncière, les incidences sociales, économiques, financières et environnementales du projet. Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées⁶⁵⁴. Une étude d'impact⁶⁵⁵ est obligatoire pour toutes les ZAC depuis la loi SRU du 13 décembre 2000.

Au vu des études et des résultats de la concertation⁶⁵⁶, un dossier de création, comprenant un rapport de présentation indiquant l'objet et les raisons d'être de la ZAC, une analyse de l'état

⁶⁵² CE Sect., 28 juillet 1993, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, Rec., p.251 ; DA, 1993, n° 251 ; RDP, 1993, p.1452, concl. LASVIGNES.

⁶⁵³ La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, Solidarité et Renouvellement Urbains.

⁶⁵⁴ L'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme.

⁶⁵⁵ Les études préalables à la réalisation d'aménagements d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences sur l'environnement. Le contenu de cette étude d'impact doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements projetés et avec leurs incidences sur l'environnement. Cela est précisé par l'article 2 du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

⁶⁵⁶ Le tribunal administratif de Nantes a annulé la délibération d'un conseil municipal décidant d'approuver le dossier de création d'une ZAC, au motif que, pour satisfaire aux exigences de la concertation prévue par l'article L. 300-2 du Code de l'Urbanisme, le conseil municipal a seulement diffusé une information auprès des habitants par affichage en mairie, publié un avis dans le bulletin municipal et ouvert un registre pendant un mois destiné à

du site et des effets sur l'environnement⁶⁵⁷, les indications sur le mode de réalisation envisagée et le régime financier applicable, est constitué.

La loi SRU supprime l'ancienne possibilité pour la commune de maintenir les règles du Plan d'Occupation des Sols (POS) ou d'élaborer un plan d'aménagement de zone (PAZ) propre à la ZAC. L'existence de ce document distinct du POS provoquait « *le sentiment que la ZAC était une procédure à la fois dérogatoire et largement clandestine* »⁶⁵⁸. Désormais, le PAZ est supprimé, et ce sont les règles d'urbanisme du PLU qui s'appliquent. L'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme dispose en effet que le PLU couvre l'intégralité du territoire communal. Toutefois, un certain nombre d'éléments propres à l'ancien PAZ devaient ou pouvaient être contenus dans le PLU en ce qui concernait le périmètre de la zone, avant que la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 ne rende tous ces éléments facultatifs.

La ZAC présente la particularité de permettre l'aménagement et la vente d'un terrain dans un cadre urbain spécifique. De même, l'acte de création de la zone d'aménagement concerté détermine la nature des relations entre la collectivité et l'aménageur, en fixant le mode de réalisation applicable.

Tous ces éléments s'imbriquent les uns dans les autres pour constituer une opération complexe. L'illégalité de l'une des décisions de l'opération d'aménagement successivement prises peut provoquer de véritables « réactions en chaîne »⁶⁵⁹. De tel sorte que l'acte de création de la ZAC est d'abord une décision susceptible de recours. Dans cette perspective, les requérants peuvent contester la localisation et l'objet de la zone. La légalité de l'acte de création peut également être contestée par voie d'exception. A l'occasion d'un recours contre un PLU, le requérant peut par exemple invoquer l'absence ou l'insuffisance de l'étude d'impact pour s'opposer à l'approbation du PLU ou réclamer sa révision⁶⁶⁰. En effet, dans l'affaire SARL « Société d'aménagement de Port-Léman » le juge administratif a jugé que la création d'une ZAC formait une opération complexe. Le Conseil d'Etat considère que « *l'acte*

recueillir les avis et observations éventuels. Ces modalités, a-t-il ajouté, « ne sauraient être regardées comme constituant la concertation prévue par les dispositions précitées » : TA Nantes, 13 décembre 1990, M. et Mme Kerbriand, DA, 1991, n° 205. Pour des exemples de concertation jugée suffisante, cf. CE, 5 octobre 1990, Association de défense des propriétaires [...] du secteur n° 9 des ZAD de Levallois, DA, 1990, n° 564.

⁶⁵⁷ L'insuffisance dans l'étude d'impact rend illégale la décision de création de la zone d'aménagement concerté : CE, 28 juillet 1993, Ville d'Evreux, Rec., T., p.1099 ; DA, 1993, n°545.

⁶⁵⁸ P. SOLER-COUTEAUX, Droit de l'urbanisme, *op. cit.*, p.683, n°1451.

⁶⁵⁹ F. STEICHEN, Le contrôle du juge en matière de zone d'aménagement concerté, RFDA, 1996, p.1202.

⁶⁶⁰ CE, 2 février 2004, Association des cinq cantons la Barre et Association Basque Ecologie, Construction-Urbanisme, 2004, n°87 obs. LE CORRE ; BJDU, 3/2004, p.177, concl. PIVETEAU ; RDI, 2004, p.218 obs. S.-C.

autorisant... la création d'une zone d'aménagement concerté, d'une part, et l'acte... approuvant la passation d'une convention confiant à une personne publique ou privée l'aménagement et l'équipement de ladite zone, d'autre part, constituent une même opération administrative...(Ainsi) comportent un lien tel que l'illégalité dont l'acte autorisant la création de la zone d'aménagement concerté serait entaché peut, malgré le caractère définitif de cet acte, être invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre l'acte approuvant la passation de la convention de réalisation »⁶⁶¹. Ceci assure une meilleure protection des justiciables. Cette décision n'a pas de caractère réglementaire ; elle ne crée pas de droits acquis à son maintien, ni pour l'aménageur ni pour les tiers⁶⁶². Comme l'indique l'arrêt, cela n'implique cependant pas qu'elle soit soumise au même régime juridique que les décisions individuelles. Le juge déclare de fait dans cet affaire que « l'expiration du délai de recours contre l'arrêté ne fait pas obstacle à ce que cet arrêté pût légalement être modifié par l'arrêté attaqué »⁶⁶³. L'adoption du plan d'aménagement de zone peut donc être contestée en faisant valoir l'illégalité de la création de la zone d'aménagement concerté même si elle est devenue définitive, l'acte de création n'ayant pas de caractère réglementaire.

B- L'opération complexe et la détermination de la personne publique responsable

La mise en œuvre d'une opération d'aménagement public ouvre à la collectivité publique l'usage d'un certain nombre de prérogatives de puissance publique telles que l'expropriation, la préemption, l'autorisation du principe et des modalités de l'urbanisation, les participations financières... sources de responsabilité administrative.

La remise en cause de la légalité du PAZ n'ayant plus de raison d'être, le contentieux portera essentiellement sur la légalité de la décision de sa création. L'annulation du projet de ZAC est souvent suivie d'un autre contentieux : celui de la responsabilité de la collectivité publique à l'égard de l'aménageur. En ce qui nous concerne, on sait que plusieurs personnes participent à la réalisation d'une ZAC, une opération complexe de l'administration. Dans ce cas, il est tout à fait légitime de se demander qui sera la personne publique responsable si une décision de création d'une ZAC a été annulée.

⁶⁶¹ CE Sect., 26 mars 1999, SARL Société d'aménagement de Port-Léman, RFDA, 1999, p.853.

⁶⁶² CE, 2 décembre 1977, Comité de défense de l'environnement de Mâcon-Nord, Rec., p.474.

⁶⁶³ *Idem.*

Dans l'affaire de la commune de Royal-Canadel-sur-Mer, le 26 mai 1987, le conseil municipal de la commune a approuvé le plan d'occupation des sols (POS) qui classait en zone Nab⁶⁶⁴ le secteur du Haut-Royal, puis par délibération en date des 16 juin et 21 juin 1988, a créé la ZAC de la Teissonnière s'inscrivant dans cette zone et a approuvé le PAZ alors en vigueur. La convention d'aménagement de cette zone a été signée par la commune le 25 juillet 1988 et elle a été transférée à la SNC Empain-Graham le 17 juin 1989. Le 14 janvier 1994, le Conseil d'Etat a confirmé la décision de l'annulation de la zone Nab en question prononcée par le tribunal administratif de Nice. L'annulation trouve son fondement dans l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme issu de la loi du 31 janvier 1986 dite loi littoral puisque cette zone s'inscrit dans un site remarquable et peu urbanisé, dont la nécessité de le protéger justifie l'interdiction de toute forme de construction sur les terrains qui le composent. C'est pourquoi le juge administratif a considéré que la commune de Royal-Canadel-sur-Mer avait commis des illégalités constitutives de fautes de nature à engager sa responsabilité à l'égard de la SNC Empain-Graham, aménageur de la ZAC, en décidant de créer une ZAC et d'approuver le PAZ dans un espace où aucune construction ne pouvait légalement être autorisée⁶⁶⁵. Le Tribunal administratif de Nice a écarté la responsabilité de l'Etat pour ne retenir que celle de la commune. En effet, on pourrait penser que ces délibérations étant le fait du conseil municipal, seule la commune est susceptible de voir sa responsabilité mise en jeu, à l'exclusion de l'Etat. Mais, comme l'explique le Conseil d'Etat, *« ce serait méconnaître que la loi « Littoral » du 3 janvier 1986 ménage une compétence de l'Etat qui avait trouvé effectivement à s'exercer en l'espèce »*. En effet, l'article L. 146-4-II autorise l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage à condition que le POS (et désormais le PLU) la justifie et la motive, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Ces critères ne sont cependant pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma directeur et désormais d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. En l'absence de ces documents, toutefois, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat après avis de la commission départementale des sites, entre autres. Le document local d'urbanisme doit respecter les dispositions de cet accord. Comme le disait M.

⁶⁶⁴ La zone Nab se compose de zones naturelles de plateaux, actuellement non desservis et non équipés, réservées à des opérations d'aménagement d'ensemble, à savoir ZAC, lotissement, habitat collectif ou groupé.

⁶⁶⁵ TA de Nice, 6 juillet 1995, SNC Empain-Graham c/ Ministre de l'Aménagement du territoire, commune de Royal-Canadel-sur-Mer, AJDA, 1995, p.934.

le commissaire du Gouvernement, « en la matière, cet accord exprès confère au préfet une véritable compétence conjointement avec la commune ». Il existe donc « une véritable codécision pour l'application de l'article L. 146-4-II du Code de l'urbanisme (...). C'est dans ce cadre que l'accord du préfet avait été sollicité et donné, mais à tort. Car il ne le pouvait que pour autant que l'emprise de l'opération ne se trouvait pas située dans un espace remarquable du littoral, lequel est largement inconstructible »⁶⁶⁶. Tel étant le cas en l'espèce le Conseil d'Etat a jugé qu'il en résultait « que la faute à l'origine du dommage était largement, sinon exclusivement, le fait du préfet dont l'accord déterminait la révision du POS qui elle-même conditionnait la création de la ZAC »⁶⁶⁷. Ainsi la responsabilité vis-à-vis de l'aménageur revient à l'Etat et non pas à la commune, puisque le pouvoir de décision en la matière est partagé et que la faute dommageable a été commise par le préfet. En outre, dans l'affaire SNC Empain-Graham, le Conseil d'Etat, en considération du comportement de la victime, l'aménageur, retient un partage de responsabilité⁶⁶⁸. Suivant les circonstances de l'affaire, le juge administrative peut également exclure tout droit à réparation au profit de la victime ou à *contrario* déclarer l'Etat entièrement responsable des conséquences dommageables résultant de l'illégalité fautive de la décision du préfet⁶⁶⁹.

En ce qui concerne les acquéreurs de lots, ils se sont pour la plupart adressés dans un premier temps à l'aménageur, Groupe Empain Graham, en essayant d'obtenir la résolution des ventes de lots, notamment pour vice caché du fait de leur inconstructibilité. Mais ces actions n'ont pu aboutir, faute d'avoir été intentées dans le « bref délai » imposé par l'article 1648 du code civil⁶⁷⁰. Il en est allé de même pour ceux qui avaient fondé leur action sur le vice du consentement⁶⁷¹. Ils se sont alors tournés contre l'Etat et la commune, mais le Conseil d'Etat a jugé dans sa décision de 28 octobre 2009 qu'il n'y avait pas de lien de causalité suffisamment direct entre les fautes commises et le préjudice subi par la victime, en considérant que « la responsabilité d'une personne publique n'est susceptible d'être engagée que s'il existe un lien de causalité suffisamment direct entre les fautes commises par cette personne et le préjudice subi par la victime ; qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, si la commune du Rayol-Canadel, en classant les terrains en cause en zone constructible puis en

⁶⁶⁶ N. CALDERARO, concl. sur TA Nice, 6 juillet 1995, SNC Empain-Graham c/ Ministre de l'Aménagement du territoire, commune de Royal-Canadel-sur-Mer, AJDA, 1995, p.928.

⁶⁶⁷ CE, 7 février 2003, SE au logement c/ SNC Empain Graham, BJD, 3/2003, p.217, concl. OLSON ; RDI, 2003, p.381.

⁶⁶⁸ *Idem* ; CE, 12 décembre 2003, Société financière de la porte Maillot, AJDA, 2004, p.839.

⁶⁶⁹ CE, 6 février 2006, Sté d'aménagement de Port Léman, RDI, 2006, p.156.

⁶⁷⁰ Civ. 3e, 12 mars 2002, Empain Graham c/ Bigot, n° 97-19965.

⁶⁷¹ Civ. 3e, 13 juillet 1999, Empain Graham c/ Maillot, n° 97-16362, D., 2000, p.288, obs. TOURNAFOND.

créant la zone d'aménagement concerté de la Tessonnière et en approuvant le plan d'aménagement de cette zone, ainsi que l'Etat, en donnant son accord à la création de la zone, ont commis des fautes de nature à engager leur responsabilité, le préjudice résultant pour les acquéreurs des terrains de la différence entre le prix auquel ils ont acquis ces terrains et la valeur réelle de ces derniers, à leur date d'acquisition, compte tenu de l'interdiction de construire dont ils étaient frappés en vertu de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, trouve son origine directe non pas dans les actes ayant permis l'aménagement de la zone puis ultérieurement la vente des terrains, qui ne conféraient aucun droit à construire, mais dans les contrats de vente passés entre les acquéreurs et l'aménageur de la zone, lesquels pouvaient prévoir, en particulier, que la vente n'était conclue que sous réserve de l'obtention des permis de construire ; que, par suite, les préjudices que M. A soutient avoir subis et dont il pouvait demander réparation en poursuivant l'aménageur devant le juge judiciaire, ne peuvent pas être regardés comme étant la conséquence directe des fautes commises par la commune et par l'Etat »⁶⁷². C'est ainsi une vision restrictive du lien de causalité⁶⁷³ qui a été admise par la Haute Juridiction.

Section 2^{ème} : Le transfert du pouvoir de décision

Il est temps de se demander si le transfert du pouvoir de décision dans un domaine débouche sur le transfert de la responsabilité qui en découle. Le transfert du pouvoir de décision est évident en ce qui concerne le transfert de compétences à l'intercommunalité (§1) ainsi qu'en matière de secours (§2).

§ I – L'intercommunalité et le partage de responsabilités

Les communes peuvent se réunir entre elles sous la forme de l'intercommunalité et transférer quelques unes des leurs compétences (A), ce qui est envisagé pour renforcer les moyens des communes de faire face à leurs devoirs ; mais ce transfert peut occasionner des problèmes d'imputabilité de la responsabilité en cas de survenance d'un dommage (B).

⁶⁷² CE, 28 octobre 2009, Ministre de l'écologie et du développement durable et Commune du Rayol-Canadel, AJDA, 2009, p.2032 ; RDI, 2009 p.668 obs. SOLER-COUTEAUX ; AJDA, 2010, p.168, comm. GILLI.

⁶⁷³ La notion de causalité et les différentes visions possibles de celle-ci seraient traitées dans le dernier chapitre.

A- La coopération intercommunale et le transfert de compétences

Dans le système administratif français il existe plusieurs modèles d'intercommunalité (1), et dans chaque modèle, les compétences transférées sont différentes (2).

1- Les modèles de l'intercommunalité

Le droit administratif français prévoit différentes formes de coopération entre collectivités territoriales. La plus ancienne des structures de coopération intercommunale est celle du syndicat de communes prévu par la loi du 22 mars 1890. En 1959 avec la naissance du district, et en 1966 avec celle des communautés urbaines, sont apparues les formules d'intercommunalité à fiscalité propre. Les communautés de communes et les communautés de villes ont été créées par la loi du 6 février 1992. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, a supprimé les communautés de villes au profit des communautés d'agglomérations et de communautés de communes. Elle constitue donc une étape supplémentaire dans le développement et l'organisation des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette loi n'affecte pas la forme associative de coopération intercommunale (de type syndicat) mais modifie profondément l'organisation des structures à fiscalité propre qui repose désormais sur trois types d'EPCI : la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine.

L'article L.5214-1 du CGCT dispose que « *la communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. / Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ». Dans cette perspective, elle va exercer, en lieu et place des communes membres, un certain nombre de compétences. Certaines sont obligatoires, celles qui concernent l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique, et d'autres sont optionnelles, celles qui concernent quatre groupes de compétences, dont au moins un sera à la charge de la communauté de communes. Il s'agit de la protection et la mise en valeur de

l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la voirie et la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement (et culturels en Alsace-Moselle).

En ce qui concerne la communauté d'agglomération, selon l'article L. 5216-1 du CGCT, les communes de cette communauté « s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ». La communauté d'agglomération comporte quatre groupes de compétences obligatoires. Il s'agit du développement économique, de l'aménagement de l'espace communautaire, de l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de la politique de la ville dans la communauté. La communauté d'agglomération exerce aussi au moins trois compétences parmi les cinq groupes de compétences à caractère optionnel que sont la création ou l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, la création ou l'aménagement et la gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; l'assainissement ; l'eau ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipement culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Enfin, l'article L. 5215-1 du CGCT dispose que « *la communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire* ».

L'EPCI, au titre de sa qualité d'établissement public, est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il vote et exécute son propre budget et peut, lorsqu'il est habilité par la loi, détenir le pouvoir fiscal.

D'après le commissaire du Gouvernement M. Roux, « *si la communauté est juridiquement un simple établissement public, elle n'est pas loin, pour les conséquences transférées et vu de leur ampleur, de constituer une « communauté de communes* » »⁶⁷⁴. MM. Azibert et Fornacciari constatent également que « *la communauté urbaine est à mi-chemin entre la collectivité locale à part entière et l'établissement public ; elle apparaît à maints égards*

⁶⁷⁴ M. ROUX, concl. sur CE, 14 mars 1986, Communauté urbaine de Lyon c./ Société Sapi, RFDA, 1986, p.922.

comme une « commune des communes » même si la loi en ait fait un simple établissement public⁶⁷⁵.

Pour M. Gardère, les EPCI et les communes demeurent marqués par une différence fondamentale de nature juridique. Il est vrai que les premiers relèvent de la catégorie juridique des établissements publics, dont la création reste subordonnée à la manifestation expresse d'une double volonté, communale et étatique, et dont le champ d'intervention demeure étroitement spécialisé en fonction de la volonté et des besoins constatés de ses membres fondateurs, qui conservent d'ailleurs une emprise sur le fonctionnement de la structure. A l'inverse, les secondes jouissent d'une assise historique et géographique et d'une reconnaissance constitutionnelle⁶⁷⁶.

Cette distinction est maintenue par certains au point de dire que « *la tendance à voir dans les établissements publics territoriaux des précollectivités ne compte plus guère d'adeptes* »⁶⁷⁷. Pour les autres, au contraire, la réalité apparaît bien différente. Effectivement, pour les établissements publics de coopération intercommunale, « *l'attraction du modèle de la collectivité locale* » apparaît, d'après M. Degoffe, inéluctable⁶⁷⁸.

M. Pontier se pose aussi la question parce que, explique-t-il, « *tout d'abord, l'établissement public de coopération intercommunale est, contrairement à l'établissement public classique, un établissement public territorial, ce qui supprime ce qui paraissait être l'un des critères les plus sûrs de distinction, le territoire. Ensuite, les compétences de ces établissements de coopération sont définies de manière de plus en plus large tandis que les communes membres voient leurs compétences « aspirées » par l'établissement public. Enfin, dans l'hypothèse où des conseillers de ces établissements seraient élus au suffrage universel direct, on peut se demander ce qui subsisterait de la distinction entre la collectivité territoriale et l'établissement public territorial de coopération* »⁶⁷⁹.

⁶⁷⁵ M.AZIBERT, M.FORNACCIARI, note sous CE, 14 mars 1986, Communauté urbaine de Lyon c/ Société Sapi, CE, 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère c/ Mme Bosvy et autres, AJDA, 1986, p.298.

⁶⁷⁶ A. GARDERE, Coopération intercommunale et liberté communale, thèse, Lyon 3, 2006, p.409.

⁶⁷⁷ E. FATOME, J. MOREAU, L'établissement public territorial, mode de gestion du service public ?, AJDA, 1988, p.700.

⁶⁷⁸ M. DEGOFFE, Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, AJDA, 1999, p.916.

⁶⁷⁹ J. M. PONTIER, L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain, JCP A., 2010.2240.

2- Les compétences transférées

La coopération intercommunale demeure par essence « *un mode d'exercice commun (des) compétences communales* »⁶⁸⁰. De fait, ce sont les compétences communales qui peuvent être transférées à un établissement intercommunal. Par conséquent, les attributions du maire exercées au nom de l'Etat ne peuvent pas faire partie des compétences de ce genre d'établissement.

Le juge administratif a posé le principe d'exclusivité en 1970, qui veut qu'une commune soit dessaisie de sa compétence dès qu'elle l'a transférée à la communauté. Ainsi, quand une commune délègue une de ses compétences, elle ne peut plus l'exercer elle-même. La décision du Conseil d'Etat du 28 juillet 1995⁶⁸¹, qui précise les conditions dans lesquelles une commune peut quitter un organisme de coopération intercommunale pour adhérer à un autre, est une illustration de ce principe.

Si une commune peut bien évidemment appartenir à plusieurs établissements publics intercommunaux, c'est à la condition que les compétences exercées par ces personnes publiques n'interfèrent pas entre elles. Une commune ne peut pas déléguer deux fois la même compétence à deux établissements publics différents⁶⁸². Cette solution découle en toute logique du principe posé par la décision Commune de Saint-Vallier, selon laquelle si une commune est dessaisie de sa compétence et ne peut plus l'exercer lorsqu'elle l'a transféré à une communauté, elle ne peut pas non plus la transférer à une autre. La personne publique transférante ne peut donc pas de sa propre autorité recouvrer sa compétence transférée et la confier à une autre communauté. Les dispositions communes du Code général des collectivités territoriales consacrées à l'intercommunalité n'envisagent pas le retrait d'une compétence confiée à un établissement public de coopération intercommunale, mais le retrait pur et simple de la commune de l'établissement public de coopération intercommunale⁶⁸³. De

⁶⁸⁰ C. BRECHON-MOULENES, M.C. ROUAULT, Introduction, Les organisations intercommunales, Rép. Coll. Terr., Dalloz, fasc. n°9310-2.

⁶⁸¹ CE, 28 juillet 1995, District de l'agglomération de Montpellier et autres, Rec., p.322 ; DA, 1995, n°486.

⁶⁸² L. TOUVET, note sous CE, 28 juillet 1995, District de l'agglomération de Montpellier, DA, 1995, n°486.

⁶⁸³ Article L. 5211-19 du CGCT.

plus, celui-ci ne peut être unilatéral : il faut le consentement de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale⁶⁸⁴.

Par ailleurs, les pouvoirs de police administrative du maire sont traditionnellement considérés comme non déléguables et non transférables. Ils sont par conséquent insusceptibles de faire l'objet d'un exercice intercommunal donc d'un transfert de compétence au profit d'un EPCI. Face à des difficultés d'application de cette interdiction, le législateur a choisi une évolution progressive, en offrant aux communes d'abord la possibilité d'une mutualisation des moyens de police⁶⁸⁵, ensuite celle d'un coexercice de certains pouvoirs de police entre le maire et le président d'un EPCI.

Depuis l'intervention de la loi du 13 août 2004, l'article L. 5211-9-2 du CGCT prévoit le transfert partiel des pouvoirs de police du maire au président de l'EPCI. L'intérêt d'un tel transfert est de doter le président de l'EPCI de pouvoirs d'intervention fonctionnels, venant appuyer des moyens humains qui avaient déjà été rendus possibles par différentes lois successives favorisant l'intercommunalité⁶⁸⁶. C'est la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, qui a permis, à certaines conditions, la mise en commun de moyens de police entre plusieurs communes. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a, quant à elle, permis aux EPCI de recruter un ou plusieurs gardes-champêtres compétents dans chacune des communes concernées⁶⁸⁷.

Enfin, avec la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le législateur a permis au président d'un EPCI à fiscalité propre d'exercer certains pouvoirs de police dans certains domaines précisément énumérés. D'après M. Joye, la loi du 13 août 2004 *« n'a fait que confirmer l'implication des EPCI dans les dispositifs locaux de sécurité. Les pouvoirs de police peuvent aussi accompagner utilement les transferts de compétences déjà réalisés (ou réalisables) en matière de voirie communautaire, de traitement des déchets, d'assainissement ou encore de transports urbains. Cela revient à mettre en adéquation les moyens déjà existants des EPCI et le pouvoir correspondant »*⁶⁸⁸.

⁶⁸⁴ M. DEGOFFE, J.-D. DREYFUS, Transfert de compétences et conventions dans le droit de l'intercommunalité, AJDA, 2001, p.807.

⁶⁸⁵ D. JEAN-PIERRE, Intercommunalité et fonction publique territoriale dans la loi du 27 février 2002, JCP A., n°1093, p.89.

⁶⁸⁶ J-F JOYE, Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale, AJDA, 2005, p.21.

⁶⁸⁷ Article L. 2213-17 du CGCT, décret n° 2003-91 du 29 janvier 2003.

⁶⁸⁸ J-F JOYE, *art. précit.*, AJDA, 2005, p.21

Pour autant, en plus de son champ d'action limité, cette possibilité reste sous le contrôle étroit des maires et du préfet. Les transferts de compétences énumérés à l'article 4 de la loi du 31 décembre 1966 ne portent aucune atteinte au pouvoir de police qui appartient au maire ; c'est ainsi qu'aux termes du 11° de l'article 4, la communauté reçoit compétence en matière de voirie et de signalisation, mais le pouvoir de police du maire subsiste pour autoriser des enseignes lumineuses⁶⁸⁹.

En ce sens, M. Maisl définit le transfert de compétences vers l'intercommunalité comme « *l'acte unilatéral par lequel une autorité qui y est habilitée transfère une partie de sa compétence, son propre titre de compétence étant maintenu* »⁶⁹⁰.

En effet, le transfert d'une compétence peut être global ou partiel. Dans ses conclusions de l'affaire « commune de Saint Vallier », le Président Braibant soulignait ainsi : « *Les communes peuvent, au moment de la constitution du syndicat ou de l'extension de ses attributions, décider que certaines compétences ne sont transférées que partiellement, ou se réserver la possibilité de les exercer concurremment avec les syndicats* »⁶⁹¹.

Il en est allé de même d'un syndicat qui n'avait pour compétence que la construction et l'exploitation d'un réseau de distribution d'eau potable. En effet, le Conseil d'Etat a jugé que la limitation apportée à sa compétence du fait de son adhésion à un syndicat n'avait pas eu pour effet de priver une commune adhérente du droit de s'alimenter elle-même à partir d'autres sources, puisque la rédaction des statuts et la délibération d'adhésion autorisaient cette segmentation de la compétence⁶⁹².

De la même manière, un syndicat intercommunal compétent en matière d'adduction et de distribution d'eau potable n'a pas été jugé fondé à soutenir que la fourniture d'eau brute pour l'arrosage des espaces verts, mission qui ne lui a jamais été expressément confiée, constituait une extension normale et naturelle de sa compétence⁶⁹³.

La définition de la compétence s'avère donc fréquemment délicate, ce qui génère des difficultés pour déterminer la personne publique responsable dans le cas où un dommage est

⁶⁸⁹ M.AZIBERT, M.FORNACCIARI, note sous CE, 14 mars 1986, Communauté urbaine de Lyon c/ Société Sapi, CE, 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère c/ Mme Bosvy et autres, AJDA, 1986, p.298.

⁶⁹⁰ H. MAISL, Recherches sur la notion de délégation de compétence en droit public, thèse, Paris II, 1972, p.115.

⁶⁹¹ CE, 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, Rec., p.583 ; JCP, 1971.II.16922, note HUGLO et FERRARI.

⁶⁹² CE, 31 juillet 1996, Commune de Sète, DA, 1996, n° 89, p.4.

⁶⁹³ TA Montpellier, 7 décembre 1978, SIVOM de Manguio-Perols, Rec., p.730.

survenu. Le législateur fait parfois un effort de définition parce qu'il cherche à mettre un terme à des situations jugées confuses. L'exemple le plus remarquable est celui des ordures ménagères⁶⁹⁴. En vertu de l'article L. 2224-13 du Code général des collectivités territoriales, « *les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes, ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent* ». La définition du service de l'élimination des déchets des ménages est donnée par l'article 2 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, codifiées à l'article L. 541-2 du Code de l'environnement : « *L'élimination des déchets comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous autres produits dans des conditions propres à éviter les nuisances* ». Cette disposition circonscrit ainsi le service public local aux déchets produits par les ménages, quelle que soit leur nature (dangereuse ou non dangereuse)⁶⁹⁵.

Mais la situation ne se présente pas toujours d'une façon aussi nette. L'article 111 de la loi SRU permet par exemple à deux ou plusieurs autorités organisatrices de transport, souhaitant s'associer afin de coordonner les services qu'elles organisent, de créer un syndicat mixte de transport mettant en place un système d'information à l'intention des usagers et créant une tarification coordonnée et des titres de transport uniques ou unifiés. Quand elles créent un tel syndicat, les autorités organisatrices de transport n'entendent pas se décharger de leur mission au profit d'une autre personne publique, mais exercer plus efficacement leur mission ou même assurer une mission qu'elles ne peuvent exercer isolément⁶⁹⁶. C'est ce qu'affirme aussi et de façon plus générale l'article L. 5721-3 du Code général des collectivités territoriales : l'objet d'un syndicat est bien « l'exploitation, par voie de convention, de services publics présentant un intérêt pour chacune des personnes morales » qui le créent⁶⁹⁷.

⁶⁹⁴ M. DEGOFFE, J.-D. DREYFUS, *art. précit.*, AJDA, 2001, p.807.

⁶⁹⁵ *Idem.*

⁶⁹⁶ *Idem.*

⁶⁹⁷ L'article L. 5721-3 du CGCT : « *Les communes, départements, chambres de commerce et d'industrie et établissements publics peuvent se grouper sous forme de syndicats pour l'exploitation, par voie de convention, de services publics présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause. Les comptes et budgets des syndicats ainsi constitués entre collectivités et établissements publics sont justiciables de la chambre régionale des comptes* ».

Selon le type d'établissement, l'intervention des communes par rapport à la détermination des compétences au moment de la création de l'établissement public de coopération intercommunale peut être d'intensité variable. En effet, tantôt les communes sont partie prenante dans cette définition, tantôt il revient exclusivement au conseil de communauté de se prononcer sur la compétence qui doit être retenue comme étant d'intérêt communautaire⁶⁹⁸. De fait, alors que pour les communautés de communes, la définition de l'intérêt communautaire relève d'une prérogative attribuée aux conseils municipaux respectifs des communes membres⁶⁹⁹, pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, c'est à l'organe délibérant de ces établissements qu'un tel pouvoir est attribué⁷⁰⁰.

Selon la loi du 13 août 2004, pour les trois catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, l'intérêt communautaire doit être défini dans le délai de deux ans à compter de l'arrêté préfectoral portant transfert d'une ou de plusieurs compétences des communes membres vers l'établissement public de coopération intercommunale, et pour les compétences déjà inscrites au statut avant la loi, dans le délai de deux ans à compter de la promulgation de cette loi. À défaut d'une définition dans les délais impartis, la compétence concernée est transférée de manière intégrale à l'établissement intercommunal⁷⁰¹.

Dans ces conditions, l'intérêt communautaire n'est jamais le même. Son contenu et ses contours sont susceptibles de varier plus ou moins sensiblement d'une communauté à une autre, en fonction de contingences politiques et de problèmes spécifiques⁷⁰².

B- Le problème de la responsabilité de l'intercommunalité

En cas de création d'une communauté urbaine, les communes se fédèrent et transfèrent certaines de leurs compétences à l'EPCI. Cela entraîne des conséquences patrimoniales puisque les biens, équipements et services publics, ainsi que les droits et obligations qui y sont attachés, sont transférés à l'EPCI. En effet, c'est la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui a inséré dans les articles L. 5211-5, L. 5211-17 et L. 5211-18 du Code général des collectivités territoriales

⁶⁹⁸ S. CALS, De la simplification des structures intercommunales : entre échecs et espoirs, RFDA, 2004, p.31.

⁶⁹⁹ Art. L. 5214-16 du CGCT.

⁷⁰⁰ Art. L. 5216-5 et L. 5215-20 du CGCT.

⁷⁰¹ Art. L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5215-20 du CGCT.

⁷⁰² H. GROUD, L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement, AJDA, 2000, p.969.

(CGCT) ce principe, constituant le régime de droit commun. S'agissant du domaine privé des communes, la mise à disposition est obligatoire (sauf en ce qui concerne les zones d'aménagement concerté).

De même, un transfert de compétences entraînant la mise à disposition de biens décharge la collectivité dessaisie de toute responsabilité du fait de l'ouvrage, la collectivité désormais compétente ne pouvant pas même l'appeler en garantie⁷⁰³. Dans l'arrêt du 4 février 1976, le Conseil d'Etat a en effet considéré « *qu'il résulte de l'instruction que l'inondation du rez-de-chaussée de l'immeuble de la Compagnie générale des industries textiles à Roubaix est due à l'insuffisance des débouchés du réseau d'égouts ; que les pluies orageuses qui sont à l'origine de cette inondation n'ont pas présenté un caractère de violence imprévisible constituant un cas de force majeure de nature à exonérer la communauté urbaine de Lille, compétente en matière d'assainissement, de la responsabilité qu'elle encourt du fait de cet ouvrage public* ». En ce qui concerne la possibilité d'appeler la commune en garantie, le Conseil d'Etat rappelle que la communauté urbaine est substituée de plein droit aux communes, syndicats ou districts préexistants pour l'exercice de ses compétences et que les obligations auxquelles peuvent être engagées ces collectivités ou établissements publics en ce qui concerne les compétences transférées sont prises en charge par la communauté à compter de la date du transfert. Enfin, la Haute Juridiction conclut « *qu'il ressort de ces dispositions qu'une communauté urbaine ne peut, à compter de la date du transfert des compétences, appeler une collectivité ou un établissement public auquel elle s'est substituée en garantie des condamnations prononcées contre elle pour des dommages causés dans le cadre des compétences transférées* ».

En ce qui concerne les dommages causés par des ouvrages publics, la répartition de la responsabilité entre la commune et la communauté ne pose donc pas de difficultés. L'article L. 1321-2 du CGCT est clair à ce sujet : « *Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. (...) Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. (...) Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire. (...) La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est également substituée à la collectivité antérieurement compétente dans les droits et obligations découlant pour celle-ci à l'égard de tiers de l'octroi de concessions ou d'autorisations de*

⁷⁰³ CE, 4 février 1976, Communauté urbaine de Lille, Rec., p.82 ; AJDA, 1976, p.312.

toute nature sur tout ou partie des biens remis ou de l'attribution de ceux-ci en dotation ». Cela a été récemment confirmé par le juge administratif déclarant « *qu'à compter du 1er janvier 2003, le stade de la Mosson a été transféré à la communauté d'agglomération de Montpellier ; que ladite communauté d'agglomération, qui a produit en appel, a déclaré être substituée à la commune dans l'ensemble des droits et obligations issus de ce transfert ; qu'il en résulte que la dite communauté doit être regardée comme tenue par les condamnations prononcées en première instance contre la Commune de Montpellier* »⁷⁰⁴.

La question ne se pose pas non plus au sujet des compétences dont le détenteur est défini. Le Conseil d'Etat affirme dans un arrêt du 27 juin 2005 que l'exercice illégal du droit de préemption urbaine constitue une faute de nature à engager la responsabilité du titulaire du droit de préemption⁷⁰⁵. En l'espèce, la communauté urbaine de Lyon ayant la compétence en question a été déclarée pleinement responsable.

Des difficultés apparaissent notamment lorsqu'il s'agit de compétences transférées portant sur des services, et que les compétences ont par nature un lien avec un pouvoir de police qui demeure du ressort de la commune. Dans l'affaire de la communauté urbaine de Lyon c/ Société SAPI par exemple, on remarque la difficulté de faire la distinction entre la responsabilité de la commune et la responsabilité de la communauté urbaine⁷⁰⁶. Dans cette affaire, le commissaire du gouvernement, M. Roux, proposait d'un côté qu'il y ait une responsabilité de la commune pour tout ce qui touche les conditions de la lutte directe contre l'incendie et de l'autre pour ce qui concerne l'organisation préalable à l'usage effectif des moyens, afin que se dégagent deux responsabilités directes et concurrentes : une de la commune et l'autre de la communauté urbaine⁷⁰⁷. Le Conseil d'Etat n'ayant devant lui que la communauté urbaine dans cette affaire n'a pas tranché définitivement le problème. Après avoir cité tout à tour les articles 4, 11 et 12 de la loi, il a jugé qu'il résultait de ces dispositions législatives « *que les dommages imputables à des défauts d'organisation ou de fonctionnement des services de secours et de lutte contre l'incendie engagent la responsabilité de la communauté urbaine* », et en conséquence, il a estimé que la responsabilité de la communauté urbaine de Lyon, à laquelle ont été transférées notamment les compétences de la commune de Charly en matière de lutte contre l'incendie, était

⁷⁰⁴ CAA Marseille, 23 juin 2008, Commune de Montpellier, n° 06MA01514, inédit au Lebon.

⁷⁰⁵ CE, 27 juin 2005, Communauté urbaine de Lyon, JCP Ed. Notariale et immobilière, 2006, p.71.

⁷⁰⁶ CE, 14 mars 1986, communauté urbaine de Lyon c/ Société SAPI, Rec., p.72 ; AJDA, 1986, p.298, chron. AZIBERT et FORNACCIARI.

⁷⁰⁷ ROUX, concl. sur CE, 14 mars 1986, Communauté urbaine de Lyon c/ société SAPI, RFDA, 1986, p.922.

susceptible d'être recherchée en raison du mauvais fonctionnement allégué des bouches d'incendie.

Par conséquent, les dommages imputables à des défauts d'organisation ou de fonctionnement des services de secours et de lutte contre l'incendie engagent la responsabilité de la communauté urbaine et non celle de la commune où a eu lieu le sinistre. En effet, dans l'arrêt Consort Noton de 1981, il était question d'une vérification de la conformité des installations d'un immeuble à usage d'habitation occupé aux règles de sécurité et de prévention contre l'incendie. A cette fin, M. Noton, en sa qualité de syndic de l'immeuble, avait sollicité le concours du commandant de la caserne des sapeurs-pompiers de Brest. A la suite de cette demande, M. Noton, accompagné de M. Mevel, sapeur-pompier de la communauté urbaine de Brest, effectuait le 2 juillet la visite requise lorsque se produisit un accident au cours duquel M. Noton a été mortellement blessé. Le Conseil d'Etat a jugé que cet accident ne pouvait engager que la responsabilité de la communauté urbaine⁷⁰⁸.

Le Conseil d'Etat admet enfin qu'il résulte des dispositions de la loi de 1966 que les dommages imputables à des défauts d'organisation ou de fonctionnement des services de secours et de lutte contre l'incendie engagent la responsabilité de la communauté urbaine à l'exclusion de celle de la commune sur le territoire de laquelle est survenu le sinistre⁷⁰⁹.

Ce type de difficulté se retrouve également dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 13 juillet 1989⁷¹⁰, « commune de Bordeaux », portant sur le transfert de compétences en matière d'entretien de la voirie. L'affaire repose la question toujours délicate de la distinction entre la police de la circulation et la gestion du domaine public routier, transférées au profit des communautés urbaines. En l'espèce, la faute résultait d'un défaut de balayage qui aurait pu être rattaché à une activité de police de la conservation, tout autant qu'à des pouvoirs de gestion du domaine. Les faits étaient les suivants : M. Pécune avait fait une chute d'une échelle qui avait glissé sur le trottoir de la rue Elie-Gintrac à Bordeaux. Dans sa demande devant le tribunal administratif, il avait demandé la condamnation de la communauté urbaine de Bordeaux sur le fondement du défaut d'entretien normal de la voie publique. Le Tribunal administratif avait retenu la responsabilité de la ville de Bordeaux sur le fondement

⁷⁰⁸ CE, 13 novembre 1981, Consorts Noton, Rec., p.422.

⁷⁰⁹ CE, 14 mars 1986, Communauté urbaine de Lyon c/ Société Sapi, Rec., p.72 ; RFDA, 1986, p.922, concl. ROUX et note PRETOT ; AJDA, 1986, p.338, chron. AZIBERT et FORNACCIARI, p.298 ; D., 1986.IR.462, obs. MODERNE et BON ; CE, 29 décembre 1999, Communauté urbaine de Lille, Rec., p.436 ; RDP, 2000, p.1581, note BLEHAUT-DUBOIS ; D., 2000, somm. 247, obs. BON et DE BECHILLON.

⁷¹⁰ CAA Bordeaux, 13 juillet 1989, Commune de Bordeaux, LPA, 5 juillet 1993, p.22, note LAJOURS.

des pouvoirs de police du maire. La Cour administrative d'appel devait régler la question de l'autorité administrative compétente en matière de balayage des voies au regard des dispositions de l'article L. 165-7-11 du Code de communes (L. 5215-20 du CGCT). Elle a finalement considéré que « *les compétences en matière de voirie ont été transférées à la communauté urbaine ; que l'entretien de la voirie n'incombe pas à la ville de Bordeaux, que le maire n'a commis aucune faute dans l'exercice de ses pouvoirs de police* ». Il est constant aujourd'hui que « *tout ce qui ne relève pas de la police de la circulation doit être considéré comme relevant de la gestion du domaine public routier et donc ayant été transféré au profit des communautés urbaines au titre de leur compétence « voirie »* »⁷¹¹.

Comme ces exemples le montrent, la détermination de la personne publique responsable demeure assez complexe en ce qui concerne les compétences transférées aux communautés par les communes. Bien que dans certains domaines les communes aient transféré leur pouvoir de décision et leurs compétences, une partie de ces dernières est toujours à leur charge, et par conséquent, la commune peut toujours être tenue responsable des dommages survenus dans ces domaines.

§ II – Le transfert du pouvoir de décision en matière de secours

Bien que la commune ne transfère pas son devoir de secours de manière définitive, elle peut transférer son pouvoir de décision en matière de lutte contre l'incendie (A) et en ce qui concerne les plans d'urgence (B).

A- Le transfert du pouvoir de lutte contre l'incendie et de secours d'une commune à un service départemental

La lutte contre l'incendie est depuis toujours une affaire de police municipale. Il en résulte que c'est traditionnellement la commune lieu du sinistre qui est responsable des dommages causés par les services de lutte contre l'incendie⁷¹², même si ces services sont ceux d'une commune voisine venus lui prêter main forte⁷¹³ ou les services départementaux de lutte contre

⁷¹¹ J. LAJOURS, note sous CAA Bordeaux, 13 juillet 1989, commune de Bordeaux, LPA, 5 juillet 1993, p.22.

⁷¹² CE Sect., 5 mars 1943, Chavat, Rec., p.61.

⁷¹³ CE, 12 juin 1953, Ville de Toulouse, Rec., p.284 ; JCP, 1953.I.1132, chron. GAZIER et LONG.

l'incendie auxquels le décret du 20 mai 1955 a pourtant attribué la qualité d'établissement public⁷¹⁴.

Dans l'affaire de la Ville de Toulouse, c'est la Ville de Toulouse qui a prêté assistance à la commune de Montastruc-la-Conseillère, conformément aux dispositions du règlement du service départemental de lutte contre l'incendie. Il a été jugé que « la ville de Toulouse, en prêtant son concours à la commune de Montastruc en vertu dudit règlement, qui avait pour seul objet d'organiser entre les communes adhérentes un système de défense contre l'incendie et d'assurance contre les responsabilités qu'elles peuvent encourir à l'occasion d'un incendie sur leur territoire, n'a pas engagé directement sa responsabilité » à l'égard du requérant⁷¹⁵. Il était ainsi affirmé que lorsque dans le cadre d'un service départemental de lutte contre l'incendie, une ville classée centre de secours envoie un détachement de sapeurs-pompiers combattre un incendie dans une commune rattachée à son centre, elle n'engage pas directement sa responsabilité à l'égard des sinistrés. Seule la commune sur le territoire de laquelle est né l'incendie peut être tenue pour responsable de l'aggravation de ses conséquences par les fautes lourdes imputables au détachement de secours. En l'absence de conclusions dirigées contre la commune du lieu de l'incendie, une requête formée contre la ville-centre de secours ne peut donc qu'être rejetée⁷¹⁶. D'après M. Marchessou, la compétence dévolue au maire en matière de police administrative entraîne une mise en jeu de la responsabilité de la commune en cas de faute du service. Toujours d'après l'auteur, « *cette justification juridique se double d'un souci de solidarité (...) Cette solution renforce les liens entre les habitants, contribue à développer le sens de leurs responsabilités chez les élus locaux, et respecte le principe d'autonomie des collectivités locales, puisque l'exercice d'une compétence de police peut être analysé comme un privilège pour son détenteur, assorti d'une sanction en cas d'usage défectueux* »⁷¹⁷.

Cette règle n'est plus absolue. Déjà en 1962, le Conseil d'Etat a considéré que « *si une commune est responsable vis-à-vis des victimes des dommages subis par celles-ci au cours de la lutte contre l'incendie survenu sur son territoire, elle est fondée à appeler en garantie*

⁷¹⁴ P. BON, D. DE BECHILLON, La responsabilité du fait des services d'incendie et de secours : application d'un régime de faute simple et détermination de la personne publique responsable, D., 2000, p.247.

⁷¹⁵ CE, 12 juin 1953, Ville de Toulouse, Rec., p.284.

⁷¹⁶ F. GAZIER, M.LONG, note sous CE, 12 juin 1953, Ville de Toulouse, JCP, 1953.I.1132.

⁷¹⁷ P. MARCHESSOU, La responsabilité de la puissance publique à l'occasion des incendies, RDP, 1980, p.765.

devant le juge administratif toute personne publique qui par sa faute, aurait aggravé lesdits dommages »⁷¹⁸.

Aux termes de l'article 91 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, devenu l'article L.2216-2 du CGCT, « *les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou en partie de la faute d'agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence. La responsabilité de la personne morale autre que la commune dont relève l'agent ou le service concerné ne peut être engagée que si cette personne morale a été mise en cause, soit par la commune, soit par la victime du dommage. S'il n'en a pas été ainsi, la commune demeure seule et définitivement responsable du dommage* ».

La victime peut ainsi diriger son recours contre la commune ou directement contre la collectivité intervenante. Le Conseil d'Etat applique désormais l'article 91 et admet que la victime puisse agir directement et exclusivement à l'encontre de l'Etat⁷¹⁹. La commune peut se faire garantir par cette collectivité, mais il faut que la victime ou la commune la mette en cause dès la première instance. Avant l'intervention du législateur, la jurisprudence n'admettait en aucun cas le recours formé directement par la victime à l'encontre de la personne publique dont les agents ou les services étaient intervenus pour le compte de la commune. La loi du 7 janvier 1983 ouvre la faculté d'agir à la commune et à la victime sans distinction ; par ailleurs, elle ne subordonne pas la responsabilité de la collectivité intervenante à des conditions particulières, toute faute de la part de ses agents ou de ses services étant dès lors de nature à engager sa responsabilité selon les règles du droit commun de la responsabilité pour faute de service⁷²⁰. La responsabilité de la collectivité intervenante est subordonnée toutefois à une condition de procédure tenant à sa mise en cause immédiate par la commune ou par la victime.

Par exemple, dans l'affaire de la commune de Hannappes, le Conseil d'Etat a constaté que « *ni la commune de Hannappes, qui soutient qu'elle doit être déchargée de toute responsabilité au motif que l'intervention du Service départemental d'incendie et de secours*

⁷¹⁸ CE, 19 janvier 1962, *Ministre de l'Agriculture c./ Barcons et Commune de Vernet-les-Bains*, Rec., p.52.

⁷¹⁹ CE, 18 novembre 1994, *M. et Mme Sauvi*, AJDA, 1995, p.253.

⁷²⁰ X. PRETOT, *La responsabilité des services d'incendie et de secours*, RDP, 1998, p.1001.

des Ardennes s'est effectuée de manière défectueuse, ni Mme Michaux et la Mutuelle Assurance des Instituteurs de France, n'ont présenté, devant les premiers juges, les conclusions de la commune tendant à ce que le Service départemental d'incendie et de secours des Ardennes la garantisse des condamnations prononcées contre elle, présentée pour la première fois en appel, sont nouvelles et, par suite, irrecevables »⁷²¹. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat retient à la charge de la commune de Hannappes une faute découlant du retard pris dans la mise en œuvre de la motopompe sans que la défaillance du matériel puisse être imputée à un cas fortuit, de nature à engager sa responsabilité à hauteur du cinquième des dommages subis par la maison de la requérante à la suite de l'incendie survenu⁷²². Pour ce faire le Conseil d'Etat a qualifié la défaillance du Service départemental d'incendie et de secours de faute de nature à engager la responsabilité de la commune et il a ainsi restreint le champ d'application de la faute lourde. En effet, le Conseil d'Etat explique « *qu'il résulte de l'instruction que les pompiers du Service départemental d'incendie et de secours des Ardennes n'ont pu mettre en marche la motopompe transportée sur les lieux qu'avec un retard compris entre trente et quarante minutes ; que, dès lors qu'il n'est pas établi que la défaillance de ce matériel soit imputable à un cas fortuit, ce retard est constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de la commune* ».

En outre, l'arrêt Commune de Hannappes applique pour la première fois un régime de responsabilité pour faute simple aux services d'incendie et de secours, solution confirmée par l'arrêt Communauté urbaine de Lille⁷²³.

Par ailleurs, avec l'intervention de l'article 91 de la loi du 7 janvier 1983, la responsabilité de la personne publique intervenante n'est plus limitée aux hypothèses dans lesquelles elle aurait manqué à l'obligation de porter secours « *soit en n'intervenant pas rapidement, soit en n'intervenant qu'avec des moyens qui, compte tenu de leurs ressources en personnel et en matériel, seraient manifestement inadaptés à la lutte contre le sinistre pour lequel il a été fait appel à leurs services, ainsi que dans le cas où leurs sapeurs-pompiers auraient transgressé ou méconnu des instructions à eux données par le maire de la commune lieu du sinistre* »⁷²⁴.

⁷²¹ CE, 29 avril 1998, Commune de Hannappes, Rec., p.185 ; D., 1998, p.535, note LEBRETON, JCP, 1999.II.10109, note GENOVESE.

⁷²² CE, 29 avril 1998, Commune de Hannappes, RDP, 1998, p.1012.

⁷²³ CE, 29 décembre 1999, Communauté urbaine de Lille, Rec., p.436 ; RDP, 2000, p.1581, note BLEHAUT-DUBOIS ; D., 2000, Somm., p.247, obs. BON et DE BECHILLON.

⁷²⁴ CE, 21 février 1964, Compagnie d'assurances La Paternelle et la ville de Wattrelos, Rec., p.118, concl. BRAIBANT ; AJDA, 1964, p.578, note MOREAU.

La loi n° 96-369 du 3 mai 1996 consacre une évolution de fait, constatée depuis plusieurs décennies, dans le sens d'un renforcement des moyens des services d'incendie et de secours pour faire face au développement des risques de sinistres de toute nature auxquels ceux-ci doivent faire face⁷²⁵. La loi du 3 mai 1996 conduit à la départementalisation des services, le SDIS étant appelé à fédérer l'ensemble des corps de sapeurs-pompiers et à se substituer, sauf exception, aux services communaux et intercommunaux d'incendie et de secours⁷²⁶.

L'institution du SDIS ne remet pas en cause l'exercice des pouvoirs de police reconnus respectivement au maire et au préfet. Comme le précisent les dispositions de l'article 3 de la loi du 3 mai 1996 (CGCT, article L. 1424-3, alinéa 1^{er}), « *les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police* ». C'est donc une organisation qui, sans toucher à la dévolution des pouvoirs de police, privilégie la mutualisation des moyens au sein de la circonscription départementale dans le cadre d'un établissement public réunissant à la fois le département, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés, de manière à renforcer l'efficacité du service public à en favoriser la modernisation⁷²⁷.

La loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, non modifiée sur ce point par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, revient sur la responsabilité de principe des communes en matière de services incendie. Elle fait des SDIS des établissements publics spécifiques de droit commun auxquels elle transfère des compétences de gestion, avec moyens afférents, en personnels et en biens, affectés dans les cinq ans. Elle prévoit simultanément, en son article 8 (article L. 1424-8 du CGCT), le transfert aux SDIS de la responsabilité civile des communes ou des établissements de coopération intercommunale, encourue du fait de l'exercice des compétences transférées. Le SDIS supporte désormais directement les conséquences des dommages imputables à l'organisation et au fonctionnement défectueux des services, agents et matériels, alors même que les autorités de police communale disposent des moyens relevant des services d'incendie. Il faut ici souligner que cette responsabilité s'applique sans préjudice des dispositions de l'article L. 2216-2 du CGCT qui dispose que « (...) *la responsabilité de la personne morale autre que la commune dont relève l'agent ou le service concerné ne peut être engagée que si cette personne morale a*

⁷²⁵ J.-F. AUBY, Responsabilité des services communaux, Rép. Resp., puiss. Publ., Dalloz, n° 163.

⁷²⁶ X. PRETOT, L'organisation et le financement des services d'incendie et de secours, RDP, 2002, p.987.

⁷²⁷ *Idem.*

été mise en cause, soit par la commune, soit par la victime du dommage. S'il n'en a pas été ainsi, la commune demeure seule et définitivement responsable du dommage ».

La commune est ainsi garantie de la recherche de sa responsabilité en raison d'une défaillance au cours de la lutte contre l'incendie dès lors que « des agissements fautifs » des agents d'un SDIS ont concouru à la réalisation du dommage. Il a effectivement été jugé que « *les dommages dont la réparation incombe à la commune de Saint-Yvi ont été provoqués par les agissements fautifs commis lors du déroulement de leur intervention par les agents du service départemental d'incendie et de secours du Finistère ; (...), dans les circonstances de l'espèce, ces dommages doivent être regardés comme entièrement imputables à ladite faute ; dès lors, la commune est fondée à demander à être garantie par l'établissement public en cause de la totalité des condamnations prononcée à son encontre* »⁷²⁸.

C'est également la solution que confirme la Cour administrative d'appel de Nantes⁷²⁹ : le fait que les sapeurs-pompiers appartenant au SDIS, après être intervenus sur le territoire d'une commune afin d'éteindre un incendie, aient quitté les lieux sans prévoir le risque de renaissance du feu, constitue une faute qui permet à la commune, condamnée à réparer l'intégralité du préjudice subi par les propriétaires de l'immeuble, d'exercer une action en garantie contre le service couvrant la totalité de la condamnation prononcée à son encontre.

La responsabilité du SDIS est ainsi engagée dès lors que le dommage relève pour tout ou partie de la faute d'un de ses agents ou du mauvais fonctionnement du service. En revanche, la commune ne peut pas prétendre d'atténuer sa responsabilité si elle ne met en cause que l'insuffisance des moyens et effectifs placés à sa disposition par le SDIS sans se prévaloir de la manière défectueuse dont ces moyens auraient été mis en œuvre. De fait, la Cour administrative d'appel de Paris a affirmé que la commune « *ne peut en toute hypothèse demander comme elle le fait seulement que sa responsabilité soit atténuée vis-à-vis de Mme Romuald en raison d'un tel défaut d'organisation* »⁷³⁰.

En conséquence, on peut conclure que dans ce domaine, la jurisprudence ne prend pas en considération le transfert du pouvoir de décision. Même si la commune n'avait pas de pouvoir sur le déroulement des services de secours, le juge administratif la considérerait comme

⁷²⁸ CAA Nantes, 1^{er} juillet 1997, Commune de Saint-Yvi, Rec., T., p.1067 ; DA, 1997, n°360.

⁷²⁹ CAA Nantes, 10 juin 2005, SDIS des Côtes-d'Armor, JCP A., 2005, p.1477, chron. VANDERMEEREN.

⁷³⁰ CAA Paris, 4 juin 1992, Cne Capesterre Belle-Eau c/ Romuald, Rec., p.531.

responsable puisque la compétence lui appartenait. Mais le devoir de secourir incombant à la commune, il est dans une certaine mesure admissible que la responsabilité lui en revienne.

B- Le transfert du pouvoir de décision par les plans d'urgence

Il existe différents plans d'urgence envisageables à différents échelons (1). En cas de défaillance de ces plans, se pose le problème de l'imputabilité du dommage (2).

1- Les plans d'urgence

Selon l'article 16 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, la direction des opérations de secours relève normalement de l'autorité de police compétente, en application des dispositions des articles L. 2211-1, L. 2212-2 et L. 2215-1 du CGCT, sauf dans les cas, envisagés ci-après, où ce pouvoir est transféré au représentant de l'Etat. « *Les dispositions applicables ont toujours privilégié le représentant de l'Etat dans la mise en œuvre des mesures de secours* », et ce, d'après M. Pontier, parce que « *le réalisme et les réalités commandent d'attribuer un tel rôle à une seule autorité, et celle qui représente l'Etat paraît la mieux indiquée pour permettre d'obtenir la plus grande efficacité possible* »⁷³¹. Le préfet peut ainsi disposer de la qualité de directeur des opérations de secours en application de l'article L. 2215-1 du CGCT qui l'autorise, en se substituant au maire, à prendre toutes les mesures intéressant la sécurité.

On distingue plusieurs plans Orsec, Le plan orsec départemental détermine l'organisation générale des secours en tenant compte des risques existant dans le département, et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours. La caractéristique du plan Orsec est de comprendre à la fois des dispositions générales applicables en toute circonstance, et des dispositions propres à certains risques particuliers. Le plan Orsec de zone recense l'ensemble des moyens publics susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe affectant deux départements au moins de la zone de défense, ou rendant nécessaire la mise en œuvre de moyens dépassant le cadre départemental. Quant au plan Orsec maritime, il

⁷³¹ J.-M. PONTIER, La réforme de la sécurité civile et les communes, RA, 2005, p.636.

détermine l'organisation générale des secours en tenant compte des risques existant en mer, et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définit, comme les précédents, les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours. En ce qui nous concerne, les plans Orsec sont arrêtés par le représentant de l'Etat.

L'existence conjointe des plans d'urgence et des plans ORSEC ne simplifiait pas l'organisation des secours. Aussi, le législateur a fait disparaître les plans d'urgence tels qu'ils résultaient de la loi du 22 juillet 1987 et a organisé le dispositif autour de la seule notion de plan ORSEC. Il n'y avait en effet pas de différence de nature entre les deux plans mais une différence de degré dans la gravité de l'accident. En ce qui concernait leur objet, à la différence des plans ORSEC, le plan d'urgence concernait toujours un risque particulier ou le fonctionnement d'une installation ou d'un ouvrage déterminé. Pour ce qui était des circonstances de leur mise en œuvre, le plan Orsec visait les catastrophes, le plan d'urgence ne s'appliquait qu'aux accidents et risques limités. Enfin, les deux catégories de plans répondaient à des conditions d'élaboration et de déclenchement différentes⁷³².

Les plans particuliers d'intervention (PPI) existent toujours, mais constituent désormais un volet des dispositions spécifiques du plan ORSEC départemental. En effet, selon l'article 15 de la loi de 2004, les dispositions spécifiques des plans Orsec prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés.

Un décret pris en Conseil d'Etat fixe les caractéristiques des installations et ouvrages pour lesquels le plan Orsec doit définir, après avis des maires et de l'exploitant intéressés, un plan particulier d'intervention, en précisant les mesures qui incombent à l'exploitant sous le contrôle de l'autorité de police. Ce décret détermine également les catégories d'installations et d'ouvrages pour lesquelles les plans particuliers d'intervention font l'objet d'une consultation du public, les modalités de cette consultation, ainsi que les conditions dans lesquelles ces plans sont rendus publics.

La loi du 13 août 2004 prévoit également la possibilité de créer un plan communal de sauvegarde, qui apparaît comme un nouvel instrument destiné à améliorer l'organisation des secours. Selon l'article 13 de la loi, le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la

⁷³² M. PRIEUR, La réorganisation de la sécurité civile et la prévention des risques majeurs, RFDA, 1987, p.926.

protection de la population. En fonction des risques connus, il détermine les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Il peut désigner un adjoint au maire ou un conseiller municipal comme responsable des questions de sécurité civile. Il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours.

La loi précise que ce plan est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ainsi que dans celles comprises dans le champ d'un plan particulier d'intervention. Le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 reprend et précise l'article 13 de ladite loi. Selon l'article 1^{er} du décret, le plan communal de sauvegarde « définit, sous l'autorité du maire, l'organisation prévue par la commune pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population au regard des risques connus ».

Par conséquent, le décret du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde complète les plans Orsec de protection générale des populations et descend d'un échelon la planification des secours qui n'existait qu'au niveau départemental et zonal.

2- L'imputabilité de la responsabilité

En tant qu'autorité de police, le maire est tenu de faire face aux accidents, dangers et calamités de toute nature en vertu de l'article L. 2212-2 du CGCT. En cas de déclenchement par le représentant de l'Etat (éventuellement à la demande du maire) d'un plan Orsec, les opérations de secours sont placées sous l'autorité du représentant de l'Etat.

Il résulte de cette répartition du pouvoir un partage de responsabilité propre à apaiser les craintes des communes en cas de dommages subis par les sauveteurs. Destinés à permettre, dans chaque département, la mobilisation rapide et efficace de moyens exceptionnels de secours en cas de catastrophe, ces plans Orsec n'eurent longtemps que la base juridique fragile de l'instruction interministérielle du 5 avril 1952. La décentralisation rendant nécessaire la réaffirmation expresse de la primauté de l'Etat en ce domaine, c'est dans l'article 101 de la loi du 2 mars 1982 qu'ils allaient trouver leur consécration, reprise pour les plans Orsec Montagne par l'article 85 de la loi Montagne du 9 janvier 1985, et réaffirmée par la loi du 22

juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs⁷³³ et enfin par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Avant 1982, la jurisprudence administrative considérait que même en cas de déclenchement d'un plan Orsec, la commune restait responsable, à moins d'un transfert exprès de compétence en matière de police⁷³⁴. Depuis l'article 101 de la loi du 2 mars 1982, le déclenchement par l'Etat d'un plan Orsec devrait entraîner un transfert de responsabilité de la commune à l'Etat puisqu'il y a désormais un transfert légal d'autorité⁷³⁵ ; le Conseil d'Etat a confirmé ce point de vue dans un avis du 2 février 1984, et le ministre de l'Intérieur n'a pas cru utile de préciser ce point dans le texte de la loi de 1987 considérant que « *le bon sens commande que l'autorité qui décide soit responsable des dommages entraînés par ses propres décisions* »⁷³⁶. L'Etat sera donc désormais seul responsable des dommages causés par la mise en œuvre des plans Orsec, sous réserve d'une action récursoire de l'Etat contre une collectivité locale ayant contribué au dommage⁷³⁷.

D'après M. Prieur, « *en dehors même de l'article 101 de la loi du 2 mars 1982, l'article 16 de la loi du 7 janvier 1983 modifié par l'article 84 de la loi du 22 juillet 1983 aboutit à un résultat identique. Même si les plans Orsec n'avaient pas de base légale, à partir du moment où une autorité de l'Etat se substitue au maire pour mettre en œuvre des mesures de police, la commune voit sa responsabilité supprimée ou atténuée* »⁷³⁸. Il explique que l'article 91 de la loi du 7 janvier 1983, qui confirme la responsabilité civile des communes pour les dommages résultant de l'exercice de la police municipale quelque soit le statut des agents qui y concourent, ne paraît pas devoir s'appliquer aux dommages résultant d'un plan Orsec dans la mesure où l'article 101 de la loi du 2 mars 1982 entraîne un transfert de responsabilité à la charge de l'Etat.

L'article en question disposait que : « *Lorsqu'il déclenche le plan "O.R.S.E.C." ou tout autre plan d'urgence, le représentant de l'Etat dans le département a autorité sur l'ensemble des moyens des régions, des départements et des communes, qui concourent à la mise en œuvre de ces plans* ». Ce transfert total du pouvoir de décision en la matière devait en tout logique

⁷³³ G. DARCY, Conditions de la responsabilité de l'Etat en cas d'inondation, AJDA, 1990, p.824.

⁷³⁴ CE, 19 mars 1982, Ranchoup, Rec., p.739.

⁷³⁵ M. PRIEUR, *art. précit.*, RFDA, 1987, p.926.

⁷³⁶ J.O. déb., Ass. Nat., 8 juillet 1987, p.3786.

⁷³⁷ M. PRIEUR, Les plans ORSEC, Droit et Ville, n° 20, p.199.

⁷³⁸ *Idem.*

entraîner un transfert de responsabilité. Néanmoins, en 1990, avec l'arrêt Abadie et autres, le Conseil d'Etat a affirmé le contraire, considérant que « *les fautes qu'aurait pu commettre le service de lutte contre inondation ne peuvent, en application de l'article L. 131-2, 6° du code des communes, engager que la responsabilité des communes, et non la responsabilité de l'Etat, alors même que les opérations d'alerte et de secours ont été menées sous la direction du préfet assisté du directeur départemental de la protection civile dans le cadre d'un plan général d'organisation de secours* »⁷³⁹. Le Conseil d'Etat fonde donc sa décision sur l'article L. 131-2-6 du Code des communes (l'article L.2212-2-5 du CGCT) et déclare la commune responsable. Bien que les faits de cette affaire soit antérieurs à la législation relative aux plans Orsec, puisqu'il s'agit d'une décision de principe et que la formulation du Conseil d'Etat est nette et aucune réserve, M. Darcy regrette que « *c'est encore une fois le triomphe du critère matériel dans la détermination du patrimoine responsable* »⁷⁴⁰. Ainsi que MM. Bon et Terneyre considère « *Injuste pour les communes, ce type de jurisprudence présente un incontestable avantage pour le justiciable : ce dernier sait qu'il peut toujours actionner la commune même si une autorité, un service ou un agent de l'Etat a concouru à la réalisation du dommage ; or, l'intérêt des victimes doit passer avant celui des communes. Par ailleurs, à supposer qu'il soit nécessaire de revenir sur ce mode de raisonnement, ceci ne peut être fait, estime le Conseil, qu'à l'initiative du législateur* »⁷⁴¹.

Il est vrai que « *l'élaboration d'un plan, qui s'effectue toujours avec le concours de l'autorité municipale, n'a évidemment pas pour effet de modifier la répartition des compétences qui s'exercent de manière permanente au titre des pouvoirs de police* »⁷⁴². Et c'est seulement « *lorsque est décidé le déclenchement d'un plan d'urgence, notamment d'un plan particulier d'intervention (...) que l'ensemble des compétences liées à la direction des opérations de secours sont transférées au préfet du département ou, lorsque ces opérations intéressent le territoire de plusieurs départements, au préfet désigné par le Premier ministre* »⁷⁴³. A ce stade, il s'avère utile de se rappeler dans quelles conditions ces plans sont déclenchés : suivant l'article 17, 18 et 20 de la loi de 2004, le plan Orsec départemental est déclenché en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune ; lorsque ces conséquences peuvent dépasser les limites d'un

⁷³⁹ CE, 25 mai 1990, Abadie et autres, D., 1991, somm., p.232 ; AJDA, 1990, p.824.

⁷⁴⁰ G. DARCY, note sous CE, 25 mai 1990, Abadie et autres, AJDA, 1990, p.824.

⁷⁴¹ P. BON et P. TERNEYRE, obs. sur CE, 25 mai 1990, Abadie et autres, D., 1991, somm. p.232.

⁷⁴² H. BLANC, Quelle est l'autorité de police sur le territoire d'un port ?, AJDA, 2003, p.1167.

⁷⁴³ CE, 28 janvier 2003, avis n° 365548, AJDA, 2003, p.1167.

département, le plan de zone est déclenché; enfin en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe en mer, le préfet maritime mobilise et met en œuvre les moyens de secours publics et privés nécessaires. Il assure la direction des opérations de secours en mer. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec maritime et informe le représentant de l'Etat dans le département de siège de la zone de défense intéressée.

Dans les conditions où les conséquences d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe dépassent les limites et les capacités d'une commune, et où la commune n'a plus son pouvoir de police qui n'est d'ailleurs pas adapté à la situation, il n'est pas acceptable que la commune en supporte la responsabilité, même si d'après MM. Bon et Terneyre, il est avantageux pour la victime de savoir qu'elle peut toujours poursuivre la commune⁷⁴⁴. Ces risques ne sont pas liés à la vie communale, et d'ailleurs, dans une situation de catastrophe, que peut faire une commune ? Il est par conséquent préférable que l'Etat soit déclaré responsable dans ce type de situation. On constate d'ailleurs que contrairement à ce qu'on pourrait attendre, les justiciables ne poursuivent pas toujours la commune : dans une affaire de la Cour administrative d'appel de Marseille par exemple, le requérant, ayant dirigé contre l'Etat seul sa demande d'être indemnisé du dommage causé pendant les opérations du plan ORSEC, a vu sa requête rejetée⁷⁴⁵.

Conclusion du chapitre

Le pouvoir de décision, certainement lié à la notion de compétence, est utilisé par le Conseil d'Etat comme un critère pour déterminer la personne publique responsable d'un dommage. C'est le cas en ce qui concerne les opérations complexes de l'administration. De fait, là où plusieurs personnes publiques interviennent pour la réalisation d'un seul but, le juge administratif voit un ensemble d'actes administratifs. Toutefois, dans le cas où un dommage s'est produit, la jurisprudence cherche à savoir quelle personne publique l'a provoqué par son action. En effet, dans une opération complexe, l'autorité qui édicte le dernier acte, n'a pas forcément du pouvoir sur les précédents, qui ont cependant été pris dans la perspective la réalisation de ce dernier acte.

⁷⁴⁴ P. BON, P. TERNEYRE, obs. *précit.*, D., 1991, somm. p.232.

⁷⁴⁵ CAA Marseille, 3 juin 2003, SCA du Mas de Rey, n° 00MA02593, inédit au Lebon.

Néanmoins, l'appel à ce critère n'est pas systématique : la Haute Juridiction privilégie le critère matériel, surtout en ce qui concerne la police administrative. Les communes ayant la compétence de la police municipale, et par conséquent le devoir d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, se voient condamnées à indemniser les victimes même quand elles ont transféré leurs compétences et n'ont plus le pouvoir de décision en la matière.

Conclusion du titre

Les compétences et les champs d'action des personnes publiques doivent être définis de manière précise pour que l'on puisse affirmer que la responsabilité suit la compétence. Pourtant, dans la vie administrative les choses ne sont pas toujours aussi simples. Le domaine de la police municipale par exemple est tellement large et vague que les communes ne peuvent pas garantir à elles seules le rôle qui est le leur d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Dans le processus de la police d'Etat et pour les plans de préventions des risques, soit certaines des compétences communales sont transférées à l'Etat, soit le pouvoir de décision dans un domaine est partagé ou même transféré à une autre personne publique, même si les communes conservent leur devoir de principe. Par conséquent, leur responsabilité est toujours susceptible d'être mise en cause, même si l'opportunité de cette situation s'avère discutable. On peut donc affirmer que dans un premier temps, dans la détermination de la personne publique responsable, le juge administratif engage la responsabilité de la personne publique à l'exercice des compétences de laquelle se rattache ce dommage peu importe qui exerce effectivement cette compétence. Dans des situations complexes la solution apportée par le juge est nuancée et de plus en plus équilibrée.

Conclusion de la première partie

La recherche de la personne publique responsable peut se faire en deux étapes : d'abord, les cas simples, et ensuite, les cas difficiles. En effet, pour certains cas, le législateur peut désigner lui-même la personne publique responsable, ou la jurisprudence peut avoir été constante dans le traitement de certains types d'affaires. Pourtant, même si on sait qui sera tenu pour responsable d'un dommage il est important de pouvoir répondre à la question « pourquoi ? ». Dans la première partie il a été constaté qu'il était difficile de donner une réponse à cette interrogation, ou bien que même dans le cas où une explication a été apportée, celle-ci n'est pas toujours satisfaisante. Le législateur ne se soucie pas des critères pour déterminer la personne publique responsable, au contraire dans la plupart des hypothèses il est créé un fonds d'indemnisation pour dédommager plus facilement la victime retardant la recherche du véritable responsable du dommage. Quant à la jurisprudence, elle est plus soucieuse sur la question mais la vie administrative qui n'a pas toujours une structure simple, ne rend pas le problème facile. Les compétences d'une personne publique pouvant être exercée par un agent d'une autre, le juge administratif prend souvent en considération l'attribution de la compétence à une personne publique. De plus est le pouvoir de décision qui n'est logiquement pas dissociable de compétence peut être transféré ou partagé à une autre personne publique que celle qui a la compétence. Bien qu'il ne soit pas toujours louable, le juge administratif a su adapté sa jurisprudence en considérant toutes ces conditions.

Toutefois, dans les hypothèses dans lesquelles les compétences des différentes personnes publiques interfèrent, le problème devient encore plus complexe et la possibilité de coresponsabilité se pose.

2^{ème} Partie : Le chevauchement des compétences : problème de coresponsabilité

Les compétences des personnes publiques peuvent se chevaucher dans certaines hypothèses. Elles peuvent travailler en collaboration pour la réalisation d'un service public, ou encore leurs compétences dans le domaine de la police administrative peuvent entrer en concurrence. Dans ce cas, le problème sera de savoir quelle personne publique va indemniser la victime parmi celles qui ont des compétences dans le domaine où le dommage est survenu. Il se peut en outre que plusieurs personnes publiques soient tenues responsables d'un même dommage. Ainsi peut naître le problème de coresponsabilité (Titre 1 : Le problème d'imputabilité en cas d'intervention de plusieurs personnes publiques).

Dans le cas de coresponsabilité il sera important de savoir comment partager la charge financière entre ces personnes publiques : par quels moyens et sur quels critères. En fait le problème de répartition de la charge financière ne se limite pas aux cas de coresponsabilité. Il a été souligné auparavant que le législateur ou la jurisprudence montrent par fois une personne publique à laquelle la victime peut demander la réparation de son préjudice et que cette personne publique en question n'est pas obligatoirement responsable du dommage. Ainsi l'indemnisation de la victime est garantie et la recherche de la véritable responsable du dommage est retardée (Titre 2 : La répartition de la charge indemnitaire).

Titre 1 : Le problème d'imputabilité en cas d'intervention de plusieurs personnes publiques

Tout d'abord il convient de distinguer la notion de « collaboration » et celle de « concurrence ». Selon le Petit Robert, le mot collaboration désigne un travail en commun, alors que la concurrence est un rencontre de plusieurs forces poursuivant un même but. Ces deux éléments nous intéressent puisqu'ils impliquent au moins deux personnes publiques. Ceci complique la recherche de la personne publique responsable en la matière. D'ailleurs il se peut qu'il y ait une coresponsabilité c'est-à-dire qu'il est possible que la responsabilité soit imputable à plusieurs personnes publiques qui sont en concurrence ou qui collaborent pour assurer un service public.

La concurrence entre les personnes publiques peut engendrer la coresponsabilité. Dans cette hypothèse, à l'inverse du cas de la collaboration, les personnes publiques se trouvent dans une situation de concurrence concernant leurs compétences ou leurs fautes. Leurs compétences coïncident mais de la sorte qu'elles ne s'associent pas mais agissent chacune de leur côté pour atteindre le même but. Dans d'autres exemples, ce ne sont pas leurs compétences mais leurs fautes qui concourent (Chapitre 1).

La coresponsabilité est également envisageable dans le cas d'une collaboration entre des personnes publiques. Dans certains domaines, les personnes publiques travaillent en effet en collaboration, soit pour effectuer un service public précis, soit parce que la police administrative qui est exercée par une personne publique et un service public qui dépend d'une autre personne publique se complètent. La survenance d'un dommage dans ces domaines peut donc générer des problèmes dans la détermination de la personne publique responsable ou engendrer la coresponsabilité de ces collectivités qui collaborent (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : La concurrence entre les autorités publiques

Dans la mesure où les règles de compétence sont d'ordre public, la concurrence, pour ne pas dire la rivalité, entre les pouvoirs publics, existe soit parce que les personnes publiques se trouvent compétentes dans une même matière, soit parce que leurs compétences se complètent.

En matière de police administrative, le problème se pose dans la mesure où il existe plusieurs autorités de police générale en plus de celles des polices spéciales. Ainsi, les compétences d'autorités de la police générale et celles de la police spéciale interfèrent. Bien que dans certains domaines la police spéciale prime sur la police générale, l'existence de la première n'exclut pas forcément l'exercice de la seconde. Cela pose des difficultés de détermination de la personne publique responsable ; d'ailleurs, il n'est pas exceptionnel que la responsabilité de plusieurs personnes publiques soit engagée en fonction de leur rôle à l'origine du dommage (Section 1^{ère} : La concurrence en matière de police administrative).

Les dommages des travaux publics impliquent souvent plusieurs personnes publiques, soit du fait de la présence de plusieurs ouvrages publics à l'origine du dommage, soit du fait de l'existence de plusieurs personnes publiques concernées par le même ouvrage public, soit du fait de la concurrence entre un défaut d'entretien normal d'un ouvrage public et une faute de service public. Dans ces cas-là, les compétences des personnes publiques se complètent et cela rend la détermination de la personne publique responsable encore plus complexe. Effectivement, le fait que l'existence même de l'ouvrage, un défaut d'entretien normal de l'ouvrage ou l'exécution de travaux sur celui-ci ait occasionné les dommages détermine la collectivité qui peut être mise en cause. Dans le cas de concours d'un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public et d'une faute de service public, le juge administratif doit déterminer tout d'abord quelle est la cause véritable du dommage et s'il y a une seule cause, pour ensuite établir si la responsabilité de la collectivité chargée de l'entretien de l'ouvrage ou de celle dont le service public dépend sera engagée. (Section 2^{ème} : La concurrence en matière des travaux publics).

Section 1^{ère} : La concurrence en matière de police administrative

En matière de police administrative il existe plusieurs autorités compétentes : à côté des autorités de police générale, il y a celles de la police spéciale qui ne sont parfois pas des autorités de police générale mais qui se voient attribuées des compétences de police spéciale par des textes particuliers. La pluralité des autorités de police complique la délimitation de leurs compétences (§ 1) et en conséquence l'imputabilité du dommage à une personne publique (§ 2).

§ I – Les autorités de police et l'interférence de leurs compétences

La distinction entre la police spéciale et la police générale s'avère très importante dans la mesure où l'autorité qui peut intervenir dans un domaine en dépend (A). La combinaison des pouvoirs de police entraîne une certaine difficulté pour la délimitation de compétences respectives des autorités (B).

A- La distinction entre la police générale et la police spéciale

Pour distinguer la police spéciale de la police générale, plusieurs critères ont été proposés. Tout d'abord, il faut souligner qu'on ne peut pas fonder la distinction entre la police générale et la police spéciale sur un critère strictement territorial. D'après ce critère, la police générale est constituée du pouvoir de prendre toute mesure applicable à l'ensemble des administrés sur l'ensemble du territoire national, alors que les polices locales seraient considérées comme spéciales. Cette opposition ne correspond apparemment pas à la réalité. La police municipale, police générale par excellence, est effectivement une police locale. Inversement, les ministres sont titulaires de nombreuses compétences de police spéciale applicables sur l'ensemble du territoire⁷⁴⁶.

Par ailleurs, la police spéciale peut se différencier de la police générale par trois critères. Tout d'abord, certaines polices administratives sont dites spéciales parce qu'elles sont confiées à des autorités administratives ne disposant pas normalement de compétences de police en la

⁷⁴⁶ J. MOREAU, Polices administratives : théorie générale, Jcl. A., Fasc. 200, p.18.

matière. Dans le cas de la police des gares et aéroports, par exemple, la compétence appartient au préfet et non au maire de la commune siège de la gare ou de l'aéroport. La loi peut aussi conférer des pouvoirs de police spéciale à des autorités qui sont normalement dépourvues de toute compétence en matière de police générale. C'est le cas, par exemple, de la police du cinéma confiée au Ministre de la culture⁷⁴⁷. La loi peut encore attribuer un pouvoir de police spéciale au président d'un établissement public administratif, aux présidents des universités par exemple. Le Code de l'éducation confère réellement aux présidents d'université un pouvoir de police spéciale. De la sorte, il est attribué un pouvoir de police à une autorité différente de celle qui serait normalement compétente au titre de ses pouvoirs de police générale, à savoir le maire de la commune sur le territoire de laquelle est située l'université. Il s'agit ici d'un pouvoir de police spéciale visant à garantir l'ordre public sur un lieu donné : les enceintes et locaux universitaires⁷⁴⁸.

Deuxièmement, la police spéciale peut se différencier de la police générale par la procédure à laquelle l'exercice de la première obéit. Effectivement, certaines polices administratives sont spéciales parce qu'elles obéissent à un régime juridique distinct de celui de la police générale. Les textes instituant les polices spéciales peuvent prévoir des règles de procédure particulières⁷⁴⁹. C'est le cas notamment de la police des immeubles menaçant ruine, qui doit respecter une procédure très stricte définie par les articles L. 511-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. D'ailleurs, il est nécessaire de souligner ici que le pouvoir de police générale et celui de la police spéciale peuvent être détenus par la même autorité. Dans ce cas, l'autorité de police n'est pas libre de choisir le pouvoir de police qu'elle va exercer. Si une police spéciale est créée, c'est pour instituer des formes spéciales ou une procédure particulière que le législateur a jugé nécessaire d'imposer à l'autorité de police⁷⁵⁰. L'autorité de police ne peut donc pas utiliser ses pouvoirs de police générale en la matière sans entacher sa décision d'une erreur de droit. Effectivement, dans l'affaire Hugenschmitt, le Conseil d'Etat a jugé que « ... le maire ne pouvait légalement intervenir pour assurer la sécurité des personnes et des biens qu'en suivant la procédure prévue aux articles L. 511-2 ou L. 511-3 du Code de la construction et de l'habitation ; qu'il ne pouvait, en revanche se fonder, comme il l'avait fait par son arrêté du 31 juillet 1993, sur les dispositions de l'article L. 131-2 du Code

⁷⁴⁷ Article 19 du Code de l'industrie cinématographique.

⁷⁴⁸ X. FURON, Le pouvoir de police dans les universités, AJDA, 2005, p.755 ; CE, 26 octobre 2005, M. Gollnisch, AJDA, 2006, p.505, note LEGRAND.

⁷⁴⁹ C.-E. MINET, Droit de la police administrative, *op. cit.*, p.53.

⁷⁵⁰ CE, 31 mai 1974, Ville de Digne, Rec., T., p.885 ; CE, 8 janvier 1997 Hugenschmitt, Rec., T., p.670, BJDU, 1/1997, p.39, concl. STAHL.

*des communes (...) »*⁷⁵¹. Ainsi, le maire ne peut pas user de ses pouvoirs de police générale, même pour assurer la sécurité des personnes, en présence d'un pouvoir de police spéciale qui est également le sien. Il doit impérativement suivre la procédure de la police spéciale. Toutefois, le Conseil d'Etat reconnaît au maire la possibilité de faire usage des pouvoirs généraux que lui offre l'article L. 2212-4 du CGCT en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent⁷⁵².

En revanche, si le texte instituant la police spéciale ne prévoit pas de procédure particulière, le maire peut appliquer soit les règles de la police générale, soit celles de la police spéciale. Le Conseil d'Etat a considéré à ce sujet que « *l'existence de pouvoirs reconnus au maire dans le cadre de police spéciale ne (faisait) pas obstacle à ce que celui-ci use de ses pouvoirs de police générale pour assurer le maintien de la sécurité publique, sauf si cet usage, hors des cas d'urgence, (avait) eu pour objet ou pour effet de ne pas respecter la procédure prévue par une police spéciale »*⁷⁵³.

Troisièmement, certaines polices administratives sont dites spéciales en raison de leur but. En effet, une police spéciale est une police dont le but excède la notion d'ordre public stricto sensu. La police administrative est souvent définie par référence à la notion d'ordre public, qui recouvre des éléments traditionnels, à savoir la préservation de la sécurité publique, la tranquillité publique et la salubrité publique⁷⁵⁴. Ainsi une mesure de police ne sera légale que si elle vise à préserver, maintenir ou rétablir l'ordre public. Par contre, ce but n'est pas exclusivement celui de la police générale. Les polices spéciales tendent à protéger un certain ordre social, entendu dans un sens très large. Elles s'attachent à contrôler certains types d'activités, comme la chasse, la pêche ou la construction, ou certaines catégories de citoyens, comme les étrangers par exemple. Au contraire, la police générale ne peut être exercée que dans un but d'ordre public stricto sensu⁷⁵⁵ tel qu'il a été défini dans le deuxième chapitre. La loi instituant la police spéciale détermine en principe le but de celle-ci. L'autorité de la police spéciale peut se voir confier par les textes des buts extrêmement divers qui excèdent l'ordre public. On avait expliqué par exemple que l'ordre public ne pouvait pas être étendu à la protection de l'esthétique. Cependant il existe une police spéciale de l'esthétique qui permet à

⁷⁵¹ CE, 8 janvier 1997, Hugenschmitt, *précité*.

⁷⁵² CE, 10 octobre 2005, Commune de Badinières, AJDA, 2006, p.362, note LANDAIS et LENICA.

⁷⁵³ CE, 22 décembre 1993, Commune de Carnoux-en-Provence, RDP, 1994, p.588.

⁷⁵⁴ Voir supra p.100 et sv.

⁷⁵⁵ C.-E. MINET, Droit de la police administrative, *op. cit.*, p.53.

l'administration de protéger les sites et les monuments, ce qui ne touche ni à la sûreté, ni à la tranquillité, ni à la salubrité.

Aucun de ces trois critères n'est susceptible de constituer à lui seul un critère d'identification des polices administratives spéciales. En effet, si on revoit les exemples qui sont mentionnés, le pouvoir de police spéciale du président de l'université ne se caractérise pas en fonction de son but mais en ce que le président de l'université n'est pas une autorité de police générale, alors que la police des immeubles menaçant ruine, qui appartient au maire, autorité de police générale, se différencie de la police générale par sa procédure ; en fin, l'autorité de la police de la pêche est également le maire, mais elle se différencie de la police générale par son but.

En définitive, les polices administratives spéciales semblent n'avoir entre elles que deux points communs : l'existence d'un texte spécifique et un objet défini de façon relativement précise⁷⁵⁶.

B- La combinaison entre les pouvoirs de police

Il s'agit tout d'abord de voir dans quelle mesure les compétences simultanées respectives des autorités de police générale se croisent ou se combinent (1), ensuite, il faudra aborder les cas où l'intervention d'une autorité de police générale et d'une autorité de police spéciale en même temps est envisageable (2).

1- Le concours entre les autorités de police générale

Dans l'affaire Commune de Nérès-les Bains⁷⁵⁷, le préfet avait, par arrêté, interdit les jeux d'argent dans les lieux publics, sauf dérogation accordée par le ministre de l'Intérieur pour les stations thermales. Cet arrêté de police était applicable à toutes les communes du département. Cependant le maire de l'une de ces communes a édicté la même prohibition, mais de manière absolue et sans possibilité de dérogation. Le préfet, usant de son pouvoir de tutelle, a annulé l'arrêté du maire, en se fondant sur un décret qui n'était plus en vigueur. Le maire a déféré la

⁷⁵⁶ *Ibidem*, p.55.

⁷⁵⁷ CE, 18 avril 1902, Commune de Nérès-les-Bains, Rec., p.275 ; S., 1902.3.81, note HAURIOU ; GAJA, n°10.

décision du préfet au Conseil d'Etat, qui lui a donné satisfaction en admettant à la fois, la recevabilité et le bien-fondé de son recours.

Outre la recevabilité du recours pour excès de pouvoir intenté par une autorité administrative contre les actes d'une autre autorité administrative, cet arrêt pose le principe que le maire peut aggraver, pour sa commune, les mesures de police prises par le préfet pour toutes les communes du département. Ce principe est aussi consacré par l'arrêt Labonne qui précise que « *si les autorités départementales et municipales sont chargées par les lois (...) de veiller à la conservation des voies publiques et à la sécurité de la circulation, il appartient au chef de l'Etat, en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées dans l'ensemble du territoire, étant bien entendu que les autorités susmentionnées conservent, chacune en ce qui la concerne, compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le chef de l'Etat toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité* »⁷⁵⁸. Cet arrêt concerne d'une part la détermination des autorités investies du pouvoir de police, et d'autre part la combinaison de leurs pouvoirs. Ainsi, il est admis que le maire et le préfet conservent compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le chef d'Etat. L'autorité inférieure peut donc aggraver les mesures édictées par l'autorité supérieure lorsque les circonstances locales l'exigent. C'est ce que confirme, en matière de circulation routière, l'article R. 411-8 du Code de la route, qui dispose que : « *Les dispositions du présent code ne font pas obstacle au droit conféré par les lois et règlements aux préfets, au président du Conseil exécutif de Corse, aux présidents de conseil général et aux maires de prescrire, dans la limite de leurs pouvoirs, des mesures plus rigoureuses dès lors que la sécurité de la circulation routière l'exige. Pour ce qui les concerne, les préfets et les maires peuvent également fonder leurs décisions sur l'intérêt de l'ordre public* ».

En revanche, l'autorité inférieure ne peut ni les réduire ni les modifier. Comme disait M. Minet, « *cette solution est logique puisque la mesure de police prescrite par l'autorité supérieure, que l'on présume légale, est par hypothèse rendue nécessaire par les caractéristiques de l'ordre public dans tout le ressort territorial considéré* »⁷⁵⁹.

⁷⁵⁸ CE, 8 août 1919, Labonne, Rec., p.737 ; GAJA, n°36.

⁷⁵⁹ C.-E. MINET, Droit de la police administrative, *op. cit.*, p.118.

Exceptionnellement, les autorités de police générale peuvent être autorisées à assouplir une réglementation émanant d'une autorité supérieure mais seulement si un texte les autorise. C'est le cas de l'article R.413-3 du Code de la route, qui dispose : « *En agglomération, la vitesse des véhicules est limitée à 50 km/h. Toutefois, cette limite peut être relevée à 70 km/h sur les sections de route où les accès des riverains et les traversées des piétons sont en nombre limité et sont protégés par des dispositifs appropriés* ». Cette disposition autorise donc le maire à assouplir une réglementation de police édictée au niveau national.

2- Le concours entre les pouvoirs de police générale et les pouvoirs de police spéciale

En ce qui concerne le concours entre la police générale et la police spéciale, le problème se complique. Il est admis largement que l'exercice de la seconde n'exclut pas celui de la première mais on ne peut pas prétendre l'existence d'un principe sur ce point. L'autorité de police générale peut, en fonction des circonstances locales et notamment des risques de troubles à l'ordre public, adopter des mesures plus restrictives. Le maintien des pouvoirs de police générale du maire, concurremment aux pouvoirs détenus par l'autorité de police spéciale, permet en effet d'assurer une meilleure adaptation des réglementations aux circonstances locales⁷⁶⁰. Dans l'arrêt « les films Lutetia » le Conseil d'Etat reconnaît effectivement que « *si l'ordonnance du 3 juillet 1945, (...) a notamment pour objet de permettre que soit interdite la projection des films contraire aux bonnes mœurs ou de nature à avoir une influence pernicieuse sur la moralité publique, cette disposition législative n'a pas retiré aux maires l'exercice, en ce qui concerne les représentations cinématographiques, des pouvoirs de police (...). Un maire, responsable du maintien de l'ordre dans sa commune, peut donc interdire sur le territoire de celle-ci la représentation d'un film auquel le visa ministériel d'exploitation a été accordé mais dont la projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou d'être, à raison du caractère immoral dudit film et de circonstances locales, préjudiciable à l'ordre public* »⁷⁶¹.

⁷⁶⁰ C. BUNIET, Contribution à l'étude du régime contentieux des polices administratives spéciales, RDP, 1981, p.1018.

⁷⁶¹ CE, 18 décembre 1959, Société « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, Rec., p.693 ; S., 1960.94, concl. MAYRAS ; AJ, 1960.I.21 ; D., 1960.171 ; JCP, 1961.II.11898, RA, 1960.31.

La création cinématographique, à l'instar de toute création artistique, entre dans le champ de la liberté d'expression et de communication. Comme toute liberté publique, son exercice est soumis à des restrictions dictées par les impératifs de l'ordre public. La police du cinéma est organisée, pour l'essentiel, par le Code de l'industrie cinématographique et par un décret du 23 février 1990. En vertu de l'article 19 du code, « *la représentation et l'exportation hors de la Communauté économique européenne des films cinématographiques sont subordonnées à l'obtention d'un visa d'exploitation délivré par le ministre de l'Information* ». L'article 3 du décret du 23 février 1990 précise que le ministre délivre ces visas d'exploitation après avis d'une commission de classification composée de professionnels, de personnes qualifiées, de représentants de jeunes de 18 à 25 ans et de représentants de l'administration.

Toutefois, si un film est susceptible de troubler gravement l'ordre public, le maire peut user de ses pouvoirs de police municipale malgré l'existence de cette police spéciale. La jurisprudence Lutetia autorise le maire à intervenir dans deux hypothèses. Il peut interdire la projection d'un film lorsque celle-ci est susceptible d'entraîner des troubles sérieux, mais également si elle est susceptible « *d'être, à raison du caractère immoral dudit film et de circonstances locales, préjudiciables pour l'ordre public* ». Cette deuxième hypothèse se rapproche de l'idée de moralité publique mais, puisque la police ne tend pas à imposer un ordre moral⁷⁶², l'atteinte à la moralité publique doit troubler l'ordre public en raison de circonstances locales pour que le maire puisse interdire ou restreindre la projection d'un film qui a reçu un visa d'exploitation au niveau national dans sa commune. Effectivement, le Conseil d'Etat a examiné postérieurement les arrêtés municipaux qui lui ont été déférés au cas par cas, en tenant compte des circonstances locales qui en étaient l'origine⁷⁶³, et a annulé ceux qui n'étaient justifiés ni par un risque de troubles matériels sérieux, ni par des circonstances locales expliquant la sensibilité particulière de la population à l'immoralité du film⁷⁶⁴.

L'illégalité d'une interdiction partielle ou totale d'un film n'entraîne pas seulement son annulation en cas de recours mais aussi elle est susceptible d'engager la responsabilité de la

⁷⁶² MAYRAS concl. sur CE, 18 décembre 1959, Société « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, S., 1960.94.

⁷⁶³ CE, 4 mai 1962 Ville de Calais, JCP, 1962.II.12769, note MIMIN ; CE Ass., 19 avril 1963 Ville de Salon-de-Provence, Rec., p.228.

⁷⁶⁴ CE Sect., 23 décembre 1960, Union générale cinématographique, RDP, 1961, p.140, note WALINE ; AJDA 1961, p.80 ; CE, 23 février 1966 Société « Franco-London films » et société « Les films Gibe », JCP, 1966.II.14608, concl. RIGAUD ; CE, 26 juillet 1985 Ville d'Aix-en-Provence, RFDA, 1986, p.439 concl. GENEVOIS.

commune sur le terrain de la faute simple⁷⁶⁵. Les pouvoirs de police générale du maire vis-à-vis de la représentation des œuvres cinématographiques ont aujourd'hui quasiment cessé de s'appliquer, pour des raisons de l'évolution des mœurs, en laissant la place au système de police spéciale des visas d'exploitation confié au ministre chargé du cinéma⁷⁶⁶. Mais si les maires n'interviennent plus directement, leur action est plus subtile puisqu'indirecte⁷⁶⁷. L'affaire de « harcèlement » est un exemple à ce nouveau style d'intervention qui ne s'en prend plus au film mais au matériel publicitaire qui l'accompagne comme l'affiche du film. En effet, on n'a pas interdit la projection du film mais on a demandé à la Société Jean-Claude Decaux de la retirer en Aix-en-Provence, et on lui a suggéré de le faire en lui envoyant des lettres de protestation aux Versailles⁷⁶⁸.

De manière exceptionnelle certaines polices administratives spéciales excluent totalement l'intervention de l'autorité de police générale. Le pouvoir de police spéciale confié au ministre chargé de l'Aviation civile exclut, par exemple pour le maire, la possibilité d'user de ses pouvoirs de police municipale⁷⁶⁹. Il en va de même pour la police des gares et des chemins de fer, qui est réservée au préfet de département⁷⁷⁰.

C'est également le cas en ce qui concerne la sécurité dans les universités. Si, contrairement au régime de police des gares et aéroports, la concurrence entre police générale et police spéciale universitaire n'est pas expressément exclue, il faut cependant, en raison de la tradition des franchises universitaires et de la formulation des textes qui confient la responsabilité de l'ordre et de la sécurité au président d'université, interpréter ces textes comme dessaisissant l'autorité de police générale au profit de l'autorité de police spéciale⁷⁷¹. Ce dessaisissement est en effet considéré comme essentiel pour l'indépendance de l'université. Selon les termes de l'article L. 712-2 du Code de l'éducation, le président de l'université « *est responsable du maintien de l'ordre et peut faire appel à la force publique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ». Ainsi, dans les locaux de l'université, le maintien de l'ordre est confié au président de l'université, et la force publique peut intervenir exclusivement si le président y fait appel.

⁷⁶⁵ CE Sect., 25 mars 1966, Société « Les Films Marceau », Rec., p.240 ; AJ, 1966, p.254, concl. RIGAUD.

⁷⁶⁶ M. LE ROY, Cinéma, Jcl. A., Fasc. 267, 2010, n° 51.

⁷⁶⁷ A. RIOU, L'évolution de la « censure » cinématographique, LPA, 21 juillet 1995, n°87, p.31.

⁷⁶⁸ *Idem*.

⁷⁶⁹ CE, 10 avril 2002, Ministre de l'Équipement c/ communes de Balma et autres, RFDA, 2002, p.676 ; DA, 2002, n°129 ; RDI, 2002, p.527 note JEGOUZO.

⁷⁷⁰ CE, 20 juillet 1935, Société établissement SATAN, Rec., p.587.

⁷⁷¹ X. FURON, Le pouvoir de police dans les universités, AJDA, 2005, p.755.

Selon M. Jégouzo, les polices spéciales de l'environnement « ont généralement pour conséquence d'exclure toute mesure de police générale complémentaire, qu'elle soit permissive ou restrictive »⁷⁷². Il est de jurisprudence constante que le maire n'a, en principe, aucun pouvoir en la matière, dans la mesure où elle constitue une police spéciale confiée au préfet. Ainsi, soutient M. Lagrange que « si le maire peut, de par son pouvoir de police générale, s'immiscer dans l'exercice d'une police spéciale relevant de la compétence d'une autre autorité, ce n'est que de façon exceptionnelle et lorsque cette immixtion ne concerne pas directement l'objet principal de la police spéciale, à moins que des circonstances exceptionnelles ne le justifient »⁷⁷³.

D'après M. Picard, la reconnaissance d'une exclusivité n'est généralement admise par le juge qu'aux polices spéciales présentant deux caractéristiques : « D'une part, les habilitations qu'elles confèrent à telles autorités spéciales concernent non pas une matière ou une activité sociale particulière (à l'encontre des autres polices spéciales) mais un lieu géographique délimité et généralement plus étroit que la commune ; d'autre part, à l'intérieur de cette zone géographique, l'habilitation est la même, quant à son étendue, que celle résultant de l'ordre public général ; ou, en tout cas, elles coïncident largement (...). Dans ces conditions, il est bien évident que cette police est exclusive puisque son objet même est de dessaisir la police générale municipale »⁷⁷⁴. M. Teitgen considérait à ce sujet que « la police des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, possède un monopole parce qu'elle suffit à assurer l'ordre public dans le domaine qui lui est imparti, et ce domaine échappe alors à la police municipale »⁷⁷⁵. Dans cette logique, puisque leur but est commun : assurer l'ordre public, et que la police des établissements dangereux, incommodes ou insalubres est une police soumise aux procédures spéciales parce que la police générale est supposée ne pas pouvoir assurer l'ordre public dans ce domaine, cette police spéciale prime sur la police municipale. Cependant cette exclusion n'est pas totale.

En ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés (OGM), par exemple, le juge considère que la compétence exclusive donnée au ministre de l'Agriculture pour délivrer les autorisations nécessaires aux cultures des plantes contenant des OGM, ainsi que l'existence d'une procédure de commercialisation organisée au niveau communautaire, font obstacle à

⁷⁷² Y. JEGOUZO, note sous TA Poitiers, 22 octobre 2002, Préfet des Deux-Sèvres, AJDA, 2002, p.1351.

⁷⁷³ P. LAGRANGE, La combinaison des polices en matière d'environnement, note sous CAA Nancy, 5 août 2004, Préfet de la Haute-Saône c/ Commune de Saulnot, RFDA, 2005, p.173.

⁷⁷⁴ E. PICARD, La notion de police administrative, LGDJ, vol.II, n°398, p.723.

⁷⁷⁵ P-H. TEITGEN, La police municipale, thèse, Nancy, 1934, p.227.

l'application en la matière des pouvoirs de police du maire, sauf dans le cas de péril imminent, sans qu'il puisse invoquer à cet égard ni les perspectives du développement local de l'agriculture traditionnelle, ni le principe de précaution⁷⁷⁶. Toutefois, si le régime d'autorisation sur le marché des produits composés d'OGM défini par la directive n° 90/220/CEE relève exclusivement de la compétence partagée du ministre de l'Agriculture et de la Commission des Communautés européennes, l'absence d'examen par ces deux autorités de l'ensemble des écosystèmes particuliers au sein desquels le produit concerné est susceptible d'être mis en culture autorise le maire à intervenir, dans le cadre de son pouvoir de police générale, non seulement en cas de péril imminent, mais encore en cas de circonstances locales particulières de nature sanitaire ou environnementale⁷⁷⁷.

En outre, si les pouvoirs de police spéciale des autorités de l'Etat concernant la destruction, la capture ou l'effarouchement des ours, espèces protégées, ne font pas obstacle à l'exercice des compétences de police reconnues aux maires, ces derniers ne peuvent, eu égard au statut de protection et aux caractéristiques de l'ours brun dans le massif pyrénéen, faire usage à son encontre ni des pouvoirs de police spéciale de destruction des animaux nuisibles, ni des pouvoirs destinés à traiter les animaux dangereux et errants. Pour assurer la sécurité publique à l'égard de l'ours, ils disposent en revanche des pouvoirs de police générale que leur confère l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, notamment son 7° relatif à la divagation des animaux malfaisants ou féroces. En cas d'échec de ces actions ou dans le cas particuliers d'ours anormalement prédateurs sur des élevages protégés, il appartient au préfet ou aux ministres de recourir à des interventions destinées à neutraliser l'animal. Le cumul de l'ensemble des mesures prises ne doit pas nuire à la conservation de l'espèce protégée. Dans des situations exceptionnelles exigeant des réponses immédiates à des menaces imminentes et graves, les maires doivent adopter des dispositions ponctuelles, localisées et proportionnées visant à écarter le danger pour la sécurité des biens ou des personnes⁷⁷⁸.

⁷⁷⁶ CAA Lyon, 26 août 2005, Commune de Ménat, AJDA, 2006, p.38.

⁷⁷⁷ TA Toulouse, 19 septembre 2006, Préfet de la Haute-Garonne c/ Commune de Bax, AJDA, 2006, p.2406.

⁷⁷⁸ CE Sect. TP, avis 29 juillet 2008, n°381725, Environnement, 2009, n°12, comm. 138, BILLET.

§ II – Le problème d'imputabilité du dommage

Dans la mesure où certaines polices spéciales excluent l'exercice de la police générale ou, au moins, l'arrêtent à des circonstances exceptionnelles, il faut d'abord voir quelles sont les limites de l'action du maire, l'autorité de la police municipale (A). Ensuite, il s'agit d'apprécier quelle sera l'autorité de police dont la responsabilité va être engagée en fonction des circonstances (B).

A- La marge de manœuvre du maire

L'existence d'une police spéciale n'exclue pas systématiquement l'exercice de la police municipale. Toutefois sûr tout dans le domaine de l'environnement, qui est certainement une scène de la mise en cause de la responsabilité administrative, le maire ne peut pas user de ses pouvoirs de police municipale sauf en cas de péril imminent (1). De plus est dans ce cas le maire a non seulement la possibilité mais aussi l'obligation d'agir (2).

1- L'interdiction d'agir sauf le cas de péril imminent

La responsabilité de l'administration peut être mise en cause soit à l'occasion du contrôle et de la surveillance qu'elle exerce sur les installations classées, soit en raison de l'existence ou du fonctionnement d'installations classées qu'elle exploite elle-même directement ou par délégation.

Dans la mesure où elle exerce la police des installations classées, il appartient à la puissance publique de prévenir, autant que possible, la survenance de dommages susceptibles de provenir de ces installations. C'est pourquoi la responsabilité de l'administration peut être mise en cause par des tiers en raison de l'absence ou de l'insuffisance des précautions prises dans l'exercice des pouvoirs de police qu'elle détient⁷⁷⁹. En matière de sécurité industrielle, c'est la responsabilité de l'Etat qui est recherchée en premier lieu au titre de la police spéciale des installations classées.

⁷⁷⁹ J.P. BOIVIN, Les installations classées, Le Moniteur, Coll. Analyse juridique, Paris, 2003, p.465.

L'intervention de police générale n'est pas possible en matière d'installations classées, sauf si l'existence d'un péril imminent la justifie. Le préfet est en principe la seule autorité compétente. Le Conseil d'Etat expose clairement cette règle dans l'arrêt Consorts Alix du 22 janvier 1965 : au sujet du refus opposé par le maire à une demande tendant à ce qu'il use de ses pouvoirs de police municipale à l'égard d'une entreprise qui troublerait la tranquillité publique, le juge administratif décide que *« s'il appartient au maire, en vertu des pouvoirs de police qu'il détient de l'article 97 du code de l'administration communale, de mettre le propriétaire d'un établissement classé comme dangereux, incommode ou insalubre, en demeure d'observer les règlements sanitaires, il ne peut s'immiscer, sauf dans le cas de péril imminent et par des mesures de caractère provisoire, dans l'exercice de pouvoirs de police qui ne relève que du préfet, par application de la loi du 19 décembre 1917 »*⁷⁸⁰.

En l'absence de péril imminent, le maire ne peut donc pas s'immiscer dans l'exercice de pouvoirs de police spéciale du préfet et de ce fait sa responsabilité ne peut pas être mise en cause. C'est effectivement dans ce sens que s'est prononcé le Conseil d'Etat dans l'arrêt Commune de Montmorot en 1981⁷⁸¹. Il a été considéré qu' *« il n'appartient pas à un maire qui a mis en demeure à plusieurs reprises les propriétaires des fonds dont les eaux usées ont pollué une source de se conformer aux dispositions du règlement sanitaire départemental et qui a averti les autorités compétentes pour constater les infractions, de se substituer, en l'absence de péril imminent, au préfet pour faire respecter, par les propriétaires d'une porcherie, dont les déversements avaient concouru à la pollution, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux installations classées. Ainsi la commune ne peut être considérée comme responsable de la pollution en raison du non-exercice par le maire de ses pouvoirs de police »*. L'intervention du maire est donc conditionnée par l'existence d'un péril imminent, mais il est toutefois admis, dans cet arrêt, que le maire puisse adresser une mise en demeure à titre préventif lorsque l'exploitant ne respecte pas la réglementation qui lui a été imposée. En revanche, quatre ans plus tard, le Tribunal administratif de Versailles a dénié au maire toute compétence pour adresser une telle mise en demeure dès lors que la situation en cause ne nécessitait pas une intervention urgente⁷⁸². En effet, le juge administratif a considéré que : *« Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires ont investi une autorité administrative de pouvoirs spéciaux de police, elles ne font normalement pas obstacle à ce*

⁷⁸⁰ CE, 22 janvier 1965, Consorts Alix, Rec., p.44.

⁷⁸¹ CE, 14 décembre 1981, Commune de Montmorot, D., 1982, IR, p.375.

⁷⁸² TA Versailles, 14 juin 1985, Société de nivellement du Val-d'Oise (Sonivo), CJEG, avril 1986, p.138.

que l'autorité administrative use de ses pouvoirs de police générale ; toutefois et sauf urgence, il doit être fait exception à cette règle si les dispositions en cause font obligation à l'autorité investie des pouvoirs de police spéciale de prendre en considération des finalités identiques à celles poursuivies par la police générale. Par suite, les articles 1 et 26 de la loi du 19 juillet 1976, relative aux installations classées pour la protection de la nature, prévoyant que le préfet peut mettre en demeure l'exploitant d'une installation présentant des dangers ou des inconvénients graves pour la sécurité et la salubrité publiques de prendre les mesures nécessaires pour les faire disparaître et la situation ne justifiant pas une intervention urgente de l'autorité municipale, le maire était incompétent pour adresser une mise en demeure à cet exploitant - pour des motifs de salubrité et de sécurité publiques et sur le fondement des dispositions de l'article L. 131-2 du Code des communes - d'avoir à cesser les travaux litigieux ». Le raisonnement du juge nous semble cohérent et justifié. Les dispositions en cause habilite le préfet, en tant qu'autorité de police spéciale, de prendre en considération des finalités identiques à celles poursuivies par la police générale, à savoir la sécurité et la salubrité publiques. Etant donné qu'il n'y avait pas d'urgence, il appartenait au préfet et non pas au maire de mettre en demeure l'exploitant de l'installation classée en cause.

M. Olson considère que *« prendre des décisions et faire des choix pertinents dans cette matière exige une compétence très pointue et une véritable expertise et, plus encore, suppose une certaine cohérence à l'échelle du département voire à l'échelle nationale. Le législateur a entendu confier cette mission fondamentale à l'Etat en tant que garant des intérêts supérieurs de la Nation »*⁷⁸³. Il résume ainsi les raisons qui font que la compétence du maire ne peut s'exercer que de manière très exceptionnelle en matière d'installations classées. D'après lui, *« ce n'est que dans le cas exceptionnel d'un péril imminent que le maire a vocation à agir de son propre chef et, en l'absence d'un tel péril, rien ne l'empêche de saisir le préfet de tel problème qu'il aurait décelé »*.

A ce point de la réflexion, on se demande ce qu'il en est du principe de précaution qui est devenu un principe constitutionnel depuis l'intégration de la charte de l'environnement dans la constitution en 2005⁷⁸⁴. Issu de la loi Barnier du 2 février 1995 et devenu l'article L. 110-1,

⁷⁸³ T. OLSON, concl. sur CE, 29 septembre 2003, Les houillères du bassin de Lorraine, AJDA, 2003, p.2164.

⁷⁸⁴ L'article 5 de la Charte de l'environnement : *« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage »*.

II du Code de l'environnement, il s'agit du principe « *selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable* ». Cet article fait aussi référence au « *principe d'action préventive et de correction, en utilisant les meilleurs techniques disponibles à un coût économiquement acceptable* ».

Dans l'affaire Préfet de la Haute-Saône c/ Commune de Saulnot, les maires qui ont adopté des arrêtés en opposition à l'arrêté préfectoral ont tous justifié leur position au nom du principe de précaution. Estimant que le seuil de dangerosité et d'irréversibilité propre au phénomène de bioaccumulation des métaux lourds n'était pas connu avec certitude, et qu'en ce domaine, les normes évoluent tant dans le temps que selon la législation, les maires de ces communes ont en effet considéré qu'il leur appartenait de s'immiscer dans la compétence de police spéciale du préfet, en réglementant de façon plus restrictive l'épandage de boues sur certaines zones sensibles de leurs communes (prairies, terrains en forte déclivité, sols drainés, zones de captage, zones à proximité des cours d'eau, des ruisseaux et des zones naturelles sensibles et vergers), de façon à conforter les précautions générales ordonnées par ce dernier, afin de ne pas mettre en danger la population de leur commune et de préserver autant que possible la ressource en eau. Cependant, le juge administratif ne leur a pas donné raison en considérant « *qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les risques présentés par l'épandage de boues menaçaient d'un péril imminent la commune ; que par suite, s'il appartenait au maire d'appeler l'attention du préfet sur l'intérêt de prendre, le cas échéant, des mesures complémentaires à son arrêté d'autorisation du 11 mai 1999, il ne pouvait, sans excéder sa compétence, édicter lui-même de telles mesures ; que, dès lors, le préfet de la Haute-Saône est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a rejeté son déferé* »⁷⁸⁵.

Toutefois, l'arrêt Commune de Cregols admet tout un autre point de vue : mieux vaud prendre une mesure rapidement au cas où un risque majeur se réaliserait, même si la décision se révèle ensuite inutile, plutôt que de faire courir un danger à la population, tout en sachant que se pose alors la question de l'indemnisation de celui qui subit la mesure⁷⁸⁶. Dans le même sens le Conseil d'Etat a jugé dans l'affaire Commune de Rachecourt-sur-Marne que compte tenu du

⁷⁸⁵ CAA Nancy, 5 août 2004, Préfet de la Haute-Saône c/ Commune de Saulnot, RFDA, 2005, p.173, note LAGRANGE.

⁷⁸⁶ CE, 31 août 2009, Commune de Cregols, AJDA, 2009, p.1824 chron. LIEBER, BOTTEGHI ; JCP A., 2009, n°49, note MOREAU ; RDP, 2010, p.807, note BROUELLE. Dans l'affaire sur la base d'informations erronées, le maire de Cregols avait pris en urgence les mesures que la situation paraissait exiger.

fait que la pollution de l'eau avait un caractère grave et continu, le maire pouvait bien faire usage de ses pouvoirs de police générale⁷⁸⁷. Bien que par application de l'article L. 211-5 du Code de l'environnement, la police spéciale de l'eau ait été attribuée au préfet, en l'espèce le juge de Palais Royal ont considéré que le maire était compétent pour faire usage de ses pouvoirs de police générale et pour prendre un arrêté interdisant la culture de certaines parcelles dans le périmètres de protection du captage d'eau dans sa commune, en raison d'une augmentation substantielle de la teneur en nitrates des eaux potables de la commune.

D'après M. Jégouzo, s'il appartient principalement à l'Etat de mettre en œuvre le principe de précaution, la consécration comme principe constitutionnel d'effet direct⁷⁸⁸ doit pouvoir être invoquée par les autorités locales pour adopter des mesures plus restrictives en fonction des circonstances locales⁷⁸⁹. En effet, suivant les dispositions du 5° de l'article L.2212-2 et de celles de l'article L. 2212-4 du CGCT, les pouvoirs de police municipale qu'exerce le maire,

⁷⁸⁷ CE, 2 décembre 2009, Commune de Rachecourt-sur-Marne, RDP, 2010, p.559, chron. PAULIAT ; AJDA, 2009, p.2319, somm., BRONDEL. Le Conseil d'Etat considère « qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les analyses des prélèvements effectués selon une périodicité régulière par les services de l'Etat dans l'unique captage alimentant la commune en eau potable, ont fait apparaître brusquement, à compter du début de l'année 2001, une augmentation très substantielle de la teneur en nitrates de ces eaux par rapport à la période précédente ; que les valeurs observées en 2001, 2002 et au début de l'année 2003 ont été le plus souvent supérieures à la limite de 50 mg par litre fixée par l'article R. 211-76 du code de l'environnement ; qu'au début du mois de mars 2003, cette valeur s'est établie à 59,7 mg par litre ; que selon les conclusions non contestées du rapport d'un expert hydrogéologue, établi en décembre 2001 à la demande du maire de la commune, cette augmentation était liée à la mise en culture, à partir de l'automne 2000, par le GAEC des Varennes, de plusieurs parcelles préalablement exploitées en prairie à proximité du captage, et des effets de l'utilisation d'engrais azotés et de produits phytosanitaires ; que le maire a alerté à plusieurs reprises les services de l'Etat de la progression de cette pollution caractérisée, lesquels, à compter du mois de juin 2001, se sont pour l'essentiel bornés à interdire aux femmes enceintes et aux nourrissons la consommation de l'eau potable de la commune ; que l'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France en date du 7 juillet 1998, auquel se réfère l'arrêt de la cour d'appel, tout en rappelant la valeur limite de 50 mg par litre pour les eaux destinées à l'alimentation humaine, fixée notamment par la directive du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, relève, au-delà de cette valeur, « l'apparition possible d'effets défavorables à la santé » ; que s'il précise « qu'un dépassement de l'exigence de qualité de 50 mg par litre dans les eaux d'alimentation peut être momentanément tolérée », c'est en assortissant cette possibilité de conditions strictes, tenant notamment à la mise en œuvre d'un programme d'amélioration de la qualité des eaux distribuées, dont il ne ressort pas du dossier qu'elles aient été satisfaites ; que, par suite, les habitants de la commune autres que les femmes enceintes et les nourrissons, étaient exposés à un risque sanitaire avéré ; (...) ; d'une part, un lien direct peut être établi entre la modification de l'utilisation du sol à des fins agricoles dans le périmètre de protection rapprochée du captage et l'élévation notable de la teneur en nitrates des eaux destinées à l'alimentation de la commune et que, d'autre part, dans les circonstances de l'espèce, eu égard au caractère grave et continu de cette pollution, le maire était compétent pour faire usage des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales en vue de prendre l'arrêté attaqué ; que, par suite, le moyen tiré de l'illégalité de l'exercice des pouvoirs de police par celui-ci doit être écarté ».

⁷⁸⁸ Le Conseil d'Etat a précisé dans son arrêt du 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, que tout justiciable peut se prévaloir de la Charte de l'environnement devant le juge administratif à l'occasion d'un recours portant sur la légalité d'un acte administratif : RFDA, 2008, p.1147 concl. AGUILA, p.1158, note JANICOT, p.1240 chron. ROBLLOT-TROIZIER ; DA, 2008, n° 11, p.44, note MELLERAY ; AJDA, 2008, p.2166, chron. LIEBER et GEFFRAY ; JCP A., 2008, n° 49, p.26, note BILLET ; LPA, 2008, 241, p.7, note PISSALOUX ; JCP, 2008 n° 51, p.29, chr. PLESSIX ; RDP, 2009 p.450, CARPENTIER.

⁷⁸⁹ Y. JEGOUZO, De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité, AJDA, 2005, p.1164.

sous le contrôle du représentant de l'Etat dans le département, comprennent celui de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser notamment les pollutions de toute nature. Toutefois, le principe de précaution se différencie du principe de prévention qui est une obligation d'agir afin de prévenir un risque connu. Ainsi, puisqu'il est indispensable qu'il y ait incertitude scientifique c'est-à-dire un risque soupçonné⁷⁹⁰ qui est loin de se concilier avec la notion de péril imminent, on voit mal comment le principe de précaution peut permettre au maire d'agir dans le domaine de polices spéciales où l'intervention de la police municipale est limitée au cas de péril imminent. En ce sens, selon M. Lagrange, « *le principe de précaution est par essence contradictoire avec la notion de péril imminent* ». Après avoir rappelé qu'en droit pénal, est imminent le péril qui se trouve sur le point d'être réalisé et qu'avec le principe de précaution, si le danger est bien latent, il n'est pas encore avéré et ne saurait dès lors être considéré comme sur le point de se réaliser et s'analyser en conséquence comme imminent, l'auteur conclut que « *si l'invocation du principe de précaution devait un jour permettre à un maire de s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale des installations classées exercée par le préfet, cela ne pourrait être (...) qu'au prix d'un abandon, par la haute juridiction, de cette notion de péril imminent* »⁷⁹¹.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a considéré que le principe de précaution reconnu par l'article L. 110-1 du Code de l'environnement ne pouvait être invoqué par le maire pour s'opposer à l'installation d'une antenne de radiotéléphonie. La Haute Juridiction fonde sa décision sur le principe de l'indépendance des législations qui garantit les différentes législations et réglementations contre d'éventuels empiétements, et interdit d'établir entre elles des liens de droit qu'elles n'auraient pas elles-mêmes prévu. Il a été donc conclu qu'un principe de droit de l'environnement ne pouvait pas être invoqué en matière d'urbanisme⁷⁹². Toutefois, récemment le Conseil d'Etat a considéré que dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement « *n'appellent pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ; que, dès lors, en estimant que le principe de précaution tel qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement ne peut être pris en compte par l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme, le tribunal*

⁷⁹⁰ H. ARBOUSSET, Incertitude, climat et droit public, LPA, 13 janv. 2006, n°10, p.8.

⁷⁹¹ P. LAGRANGE, note sous CAA Nancy, 5 août 2004, Préfet de la Haute-Saône c/ Commune de Saulnot, RFDA, 2005, p.173.

⁷⁹² CE, 20 avril 2005, Sté Bouygues télécom, AJDA, 2005, p.1191, concl. AGUILA.

administratif d'Orléans a commis une erreur de droit »⁷⁹³. Ainsi le moyen tiré du principe de l'indépendance des législations pour interdire aux maires de faire appel au principe de précaution dans le domaine de l'urbanisme est abandonné.

2- L'obligation d'agir en cas de péril imminent

Le Conseil d'Etat affirme que le maire ne peut s'immiscer dans le fonctionnement des installations classées, à la réserve de l'hypothèse où un péril imminent exigerait qu'il prenne des mesures provisoires.

Selon M. Papin, *« l'exception a pour objet de sauvegarder les droits imprescriptibles de l'ordre public. Dès lors que survient un danger flagrant et immédiat auquel le préfet ne peut parer parce qu'il n'est pas à pied d'œuvre, le maire doit pouvoir prendre toutes les mesures que les circonstances imposent. Il lui appartient, cependant, d'en référer à l'autorité supérieure et les mesures ainsi édictées ne sauraient être que provisoires. Elles cesseront de s'appliquer lorsque le péril sera passé ou lorsque l'autorité de police spéciale sera intervenue »*⁷⁹⁴. Ce qui veut dire que le maire joue le rôle de soupape de sécurité, comme l'a constaté d'ailleurs M. Bon⁷⁹⁵. En cas de nécessité, il entre en scène mais seulement si les circonstances l'exigent. En effet, seule une menace soudaine et particulièrement grave pour le cadre de vie justifierait l'intervention du maire⁷⁹⁶.

Il faut souligner ici qu'en cas de péril imminent le maire a non seulement la possibilité d'intervenir mais également l'obligation de le faire. Effectivement, l'article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales dispose qu' *« en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites »*. En cas d'urgence, le maire est donc tenu d'intervenir pour remédier à une menace imminente

⁷⁹³ CE, 19 juillet 2010, Assoc. Quartier les Hauts de Choiseul, AJDA, 2010, p.1453 ; AJCT, 2010, p.37 ; RDI, 2010, p.508 note SOLER-COUTEAUX.

⁷⁹⁴ J.-P. PAPIN, La responsabilité de la puissance publique dans le contentieux des installations classées, CJEG, 1984, p.365.

⁷⁹⁵ J. BON, thèse précit., p.115 : *« ... l'urgence permet au maire de retrouver, dans la plupart des hypothèses, un rôle prédominant en matière de police et souligne bien qu'il est conçu comme la soupape de sûreté du système administratif de protection de l'ordre public... »*.

⁷⁹⁶ J.-P. PAPIN, art. précit., CJEG, 1984, p.365.

provenant d'une telle installation classée. Le maire est également compétent en cas d'inobservation des règlements sanitaires par l'établissement en cause. Le maire doit alors mettre en demeure le responsable de l'installation de prendre les mesures qui s'imposent. Car s'il y a inaction du maire, la commune peut être déclarée responsable des dommages causés.

Par ailleurs, un maire est tenu d'édicter une réglementation chaque fois qu'une activité engendre une nuisance au regard de l'environnement⁷⁹⁷. Ainsi, dans l'affaire Doublet, il était question de savoir si le maire était tenu de prendre des mesures plus strictes en présence d'une police spéciale qui est sous l'autorité du préfet. On a déjà expliqué que si les circonstances locales l'exigeaient, le maire pouvait prendre des mesures plus strictes, mais dans cette affaire le juge administratif devait déterminer si c'est une obligation pour le maire ou pas. Le Conseil d'Etat a répondu par l'affirmative : « *Dans le cas où, à raison de la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publiques, cette autorité (le maire), en n'ordonnant pas les mesures indispensables pour faire cesser ce péril grave, méconnaît ses obligations légales* ». Ainsi, si en la matière il existe une police spéciale dépendant d'une autre autorité que lui, l'obligation de prendre des mesures pèse sur le maire seulement en cas d'urgence. Donc en temps normal, c'est l'autorité de police spéciale qui est tenue de prendre ces mesures. Même la carence du préfet sur une période assez longue n'autorise pas le maire à agir. D'ailleurs, comme le dit M. Groud, « *on voit mal comment cette durée pourrait être mesurée : s'agissant, par exemple, de l'obligation de remise en état d'un site par l'exploitant, l'intervention du préfet n'est pas limitée dans le temps. Il pourra, durant plusieurs années après la cessation d'activité, tenter d'imposer le respect de normes* »⁷⁹⁸.

En résumé, pour l'intervention du maire, un danger grave et imminent est exigé. Sachant par ailleurs qu'une carence dans l'exercice du pouvoir de police constitue une faute simple de nature à engager la responsabilité de l'autorité de police en question⁷⁹⁹, on doit déterminer exactement dans quelles circonstances le maire est tenu d'agir, et en conséquence quand la responsabilité de la commune sera engagée. Si la compétence du maire s'arrête dès que cette activité figure dans la nomenclature des installations classées, la responsabilité de la commune devrait être considérée en le tenant en compte. Il faut ainsi établir des conditions

⁷⁹⁷ CE, 23 octobre 1959, Doublet, Rec., p.540 ; RDP, 1959, p.1235 ; RDP, 1960, p.802, note WALINE ; D., 1960, p.191, note LAVROFF.

⁷⁹⁸ H. GROUD, Réflexions sur le contrôle des installations classées, AJDA, 2005, p.1492.

⁷⁹⁹ CE, 28 novembre 2003, Commune de Moissy-Cramayel, Rec., p.464 ; AJDA, 2004, p.988, note DEFFIGIER.

plus sévères à l'engagement de la responsabilité de la commune puisque la compétence en la matière ne lui appartient pas essentiellement et son intervention est considérée comme une soupape de sécurité ce qui rend la tâche très difficile à remplir.

Ainsi, l'appréciation du péril imminent s'avère très importante. M. Jégouzo analyse parfaitement les facteurs qui doivent être conjugués pour apprécier la condition de « *péril imminent* »⁸⁰⁰. Pour apprécier l'existence du péril imminent, il faut tout d'abord qu'il y ait urgence. Effectivement, dans l'affaire du Préfet de Seine-Saint-Denis, le Conseil d'Etat a observé que « *l'exploitant de l'usine de traitement des déchets carnés appartenant à la société Saria Bio-industrie, engendre des émissions de gaz nauséabonds qui incommodent fortement les riverains ; qu'en particulier, les enfants des quatorze groupes scolaires qui se trouvent dans un rayon de un kilomètre autour de l'usine concernée sont contraints, certains jours, de rester confinés dans les salles de classe, sans pouvoir accéder aux cours de récréation, par suite des troubles causés par ces rejets gazeux* ». Donc il y avait urgence à faire cesser les atteintes à la santé des voisins et des enfants des écoles qui se trouvaient dans un rayon d'un kilomètre autour de l'usine concernée.

Le deuxième facteur est l'importance et l'irréversibilité du risque. Dans l'affaire citée, un rapport préliminaire, établi dans le cadre d'une étude sur l'impact sanitaire des rejets de l'usine en cause par un médecin inspecteur de santé publique, concluait en effet que les dangers pour la santé publique étaient plausibles, « *compte tenu du caractère irritant à faibles doses pour les voies respiratoires et les muqueuses des rejets atmosphériques déjà identifiés* ».

Le dernier facteur réside dans l'examen de la situation juridique de l'exploitant. En effet, l'industriel exploitant l'usine de retraitement des déchets carnés en cause ne respectait pas la réglementation qui lui avait été imposée et cela en dépit de nombreuses mises en demeure.

Ces conditions sont très strictement interprétées. La jurisprudence a notamment considéré que la pollution atmosphérique générée par une usine, alors même qu'elle suscitait l'hostilité de la population, ne justifiait pas que soit prononcée par le maire une mesure de fermeture, dès lors qu'aucune menace grave à la santé n'était établie. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé, dans l'affaire Société Pec-Engineering, que « *la pollution atmosphérique causée par le fonctionnement*

⁸⁰⁰ Y. JEGOUZO, Combinaison des pouvoirs de police générale du maire et de la police spéciale des installations classées, RDI, 2004, p.84.

défectueux de l'usine d'incinération du hameau d'Hurionville ne menaçait pas gravement la santé et la salubrité publique dans l'agglomération de Lillers ; que la vive hostilité de la population locale et le risque de troubles à l'ordre public qui en résultait ne constituaient pas davantage un péril imminent »⁸⁰¹. Cet arrêt confirme, d'après M. Richer, une volonté bien affirmée de donner à la police des installations classées un caractère exclusif. Cependant, l'auteur, en rappelant que l'arrêt met sur le même plan le danger résultant de la pollution elle-même et le risque résultant de la réaction de la population, se demande « *s'il ne va pas un peu loin en ce sens* »⁸⁰².

La carence du maire en pareilles circonstances constituerait une faute et, compte tenu de la nature de l'obligation qui est à sa charge, une faute lourde puisqu'il méconnaîtrait les exigences les plus élémentaires de l'ordre public et manquerait gravement à sa mission. La responsabilité de la commune serait de ce fait engagée⁸⁰³. Ainsi la mise en cause de la responsabilité de la commune devient en quelque sorte naturelle. Pourtant, il est plus juste que les conditions de la mise en œuvre de la responsabilité de la commune soit aussi stricte que les conditions de l'exercice de ses compétences. On peut contester que l'intervention de la police générale sous l'autorité de maire ait pour but de limiter les dommages causés, puisque le maire n'a pas d'autorité jusqu'à ce que la situation devienne grave. Effectivement, « *ce sont ces situations de péril et d'urgence qui offrent le plus de risques de dommages donc d'action en responsabilité contre la puissance publique* »⁸⁰⁴. En conséquence, la commune ne doit être tenue pour responsable que si elle a dégradé la situation, puisqu'on ne peut pas attendre d'un maire qu'il évite tous les dommages, surtout si on ne le laisse agir que quand la situation devient critique. M. Buniet est plus exigeant à ce sujet au point que sa suggestion se présente difficile à envisager. L'auteur estime en effet que « *dès lors que le maire intervient dans le cadre d'une police spéciale, quelle que soit l'étendue de ses compétences, il devrait être considéré comme agissant au nom de l'Etat dont seule la responsabilité devrait pouvoir être mise en cause* »⁸⁰⁵.

⁸⁰¹ CE, 15 janvier 1986, Société Pec-Engineering, AJDA, 1986, p.191.

⁸⁰² L. RICHER, note sous CE, 15 janvier 1986, Société Pec-Engineering, AJDA, 1986, p.191.

⁸⁰³ CE, 22 janvier 1965, Consorts Alix, Rec., p.44 ; CE, 14 décembre 1981, Commune de Montmorot, *précit.*

⁸⁰⁴ C. BUNIET, *art. précit.*, RDP, 1981, p.1018.

⁸⁰⁵ *Idem.*

En dehors de cette hypothèse de péril imminent, c'est bien à l'Etat, investi de la plénitude du pouvoir de police, qu'il appartient de faire respecter la législation relative aux installations classées. Et il engage en la matière sa responsabilité⁸⁰⁶.

B- La mise en œuvre des responsabilités

En principe, une faute dans l'exercice du pouvoir de police engage la responsabilité de la collectivité qui est compétente en la matière. Le maintien de la responsabilité d'une commune en matière de sécurité industrielle est conditionné par l'existence d'une faute lourde dans l'exercice de la police municipale et la reconnaissance de la faute lourde par le juge administratif est subordonnée à deux conditions : l'importance des troubles et l'imminence du péril⁸⁰⁷. Dans une affaire de 2005, la Cour administrative d'appel de Nancy a ainsi jugé qu'« *il résulte des dispositions des articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement que la police des installations classées relève du préfet et non de la police municipale ; que, dans les circonstances de l'espèce, les nuisances dont se plaint M. X doivent être regardées comme provenant d'une installation classée pour la protection de l'environnement, y compris la caravane intégrée à cette installation ; qu'il n'est pas allégué et qu'il ne résulte pas de l'instruction que la situation aurait présenté un caractère d'urgence en raison d'un péril imminent pour la sécurité publique qui aurait justifié l'intervention du maire ; qu'il suit de là que la demande de condamnation de la commune de Montmirail est mal dirigée* »⁸⁰⁸.

Il n'est pas rare que plusieurs polices spéciales et la police municipale soient concernées dans une affaire. C'était le cas dans une espèce qu'a jugé la Cour administrative d'appel de Douai en 2007⁸⁰⁹. Les faits étaient les suivants : en 1999, la société civile immobilière du Rivage avait fait l'acquisition des bâtiments et terrains d'une ancienne filature mise en liquidation judiciaire trois ans auparavant, et avait engagé, en concertation avec la commune d'Armentières, un projet de transformation de ce site en zone d'activités de type « pépinière d'entreprises ». Suite à une pollution consécutive à la démolition d'une cuve de mazout de l'ancienne filature, par un arrêté en date du 26 novembre 1999, pris sur le fondement des pouvoirs que la loi du 19 juillet 1976 lui confère à l'égard d'installations classées, le préfet du

⁸⁰⁶ J.-P. PAPIN, *art. précit.*, CJEG, 1984, p.365.

⁸⁰⁷ A. MILSAN, Le juge administratif et la responsabilité des collectivités locales en matière de sécurité industrielle, GP, Gazette de l'environnement, 1998, p.787.

⁸⁰⁸ CAA Nancy, 31 janvier 2005, M. Bernard X c/ Commune de Montmirail, req. n° 01NC00854, inédit.

⁸⁰⁹ CAA Douai, 29 novembre 2007, M. Maxime X c/ Commune d'Armentières, req. n° 07DA00554, inédit.

Nord avait ordonné à la société civile immobilière du Rivage d'assurer la remise en état et la mise en sécurité du site. Cette dernière avait, par la suite, procédé à la démolition de certains bâtiments et à la réhabilitation des bâtiments restants. Le 20 mars 2002, le jeune Maxime X, alors âgé de quatorze ans, après avoir pénétré avec plusieurs camarades dans l'enceinte du site, qui n'était pas fermée, et être monté sur le toit de l'un de ces bâtiments, avait fait une chute de plusieurs mètres, qui avait entraîné un grave traumatisme crânien et de nombreuses séquelles. Le Tribunal administratif de Lille avait rejeté la demande de M. Maxime X tendant à ce que la commune d'Armentières soit déclarée responsable de l'accident survenu le 20 mars 2002 et condamnée à l'indemniser des conséquences dommageables qu'il a subies. Suite à cette décision M. Maxime X a fait appel. La Cour administrative d'appel a considéré que *« la police spéciale des installations classées a été attribuée au préfet et, à l'échelon national, au gouvernement par la loi du 19 juillet 1976 ; qu'en l'absence de péril imminent ou de circonstances particulières à la commune, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale ; qu'il résulte de l'instruction, d'une part, que, contrairement à ce que soutient M. X, les prescriptions imposées par l'arrêté préfectoral du 26 novembre 1999 ont bien été exécutées par la société civile immobilière du Rivage »*. En ce qui concerne l'exercice des pouvoirs de police des bâtiments menaçant ruine du maire, le juge a décidé que *« si les bâtiments réhabilités, qui n'avaient pas trouvé acquéreur, étaient dans un état dégradé à la date de l'accident, leur état n'était cependant pas par lui-même de nature à entraîner un péril immédiat qui aurait rendu nécessaire l'intervention du maire de la commune d'Armentières, que si, comme il a été dit, les bâtiments réhabilités étaient dans un état dégradé à la date de l'accident, ils ne présentaient aucun danger qui aurait nécessité la mise en œuvre, par le maire d'Armentières, des procédures de péril ou de péril imminent régies par les articles L. 511-1 à L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation auxquels renvoie l'article L. 2213-24 du code général des collectivités territoriales »*. Enfin, pour ce qui est de la possibilité d'engager la responsabilité de la commune dans le cadre de la police municipale, il a été considéré que *« si, dans le cadre des pouvoirs de police générale qui lui sont attribués par les articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, le maire peut notamment prescrire l'exécution des mesures de sécurité qui sont nécessaires et appropriées, il résulte de l'instruction que le maire de la commune d'Armentières a, à deux reprises, la deuxième par un courrier daté du 27 décembre 2001, attiré l'attention du propriétaire du terrain sur la nécessité de procéder à une sécurisation du site, alors même que les lieux faisaient l'objet d'un gardiennage ; que, par suite, le maire n'a commis aucune faute dans l'exercice de ses pouvoirs de police générale »*. Ainsi, la demande

de M. Maxime X est rejetée car la responsabilité de la commune a été mise en cause sans aucun fondement.

La responsabilité de la commune peut être engagée pour faute du maire, s'il a négligé de porter à la connaissance du préfet des manquements graves et répétés de l'exploitant à ses obligations. Dans l'affaire de la commune de Taverny, en laissant se poursuivre l'exploitant d'une installation classée dans des conditions portant des atteintes graves et répétées à l'environnement, sans faire usage de ses pouvoirs de police spéciale en matière d'installation classée, le préfet a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Mais l'omission du maire, qui n'a pas signalé aux services préfectoraux les manquements graves et répétés concernant l'installation, ainsi que sa carence en matière de police municipale, constituent une faute justifiant que soit reconnue à la commune une part majoritaire de la responsabilité dans la survenue du dommage⁸¹⁰.

Le maire, dans cette affaire, avait effectivement manqué à ses devoirs concernant la collecte et l'élimination des déchets qui constituent un cas particulier de concours entre la police municipale et les polices spéciales. Depuis la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, reprise aujourd'hui par les articles L. 541-3 et 4 du Code de l'environnement, les communes sont responsables de la collecte et de l'élimination des déchets ménagers. Plus précisément, les communes ont la charge des opérations de collecte, de transport, de stockage, de tri et de traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tout autre produit dans des conditions propres à éviter les nuisances. Il est ajouté à l'article L. 541-4 que « *les dispositions du présent chapitre ["élimination des déchets"] s'appliquent sans préjudice des dispositions spéciales concernant notamment le droit des installations classées* ».

Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt M. Jaeger en date du 18 novembre 1998, a admis qu'il résultait de l'article 3 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975, laquelle s'applique sans préjudice des dispositions spéciales concernant les installations classées, « *que l'autorité investie de police municipale est fondée, alors même que le préfet est susceptible d'intervenir au titre des pouvoirs de police spéciale qu'il tient de la loi susvisée du 19 juillet 1976 relative aux*

⁸¹⁰ CE, 13 juillet 2007, Commune de Taverny, JCP A., 2007, n° 2202 note BILLET ; AJDA, 2007, p.2266, note DELHOSTE.

*installations classées, à prendre les mesures d'élimination prévues à l'article 3 précité »*⁸¹¹. Ainsi, nonobstant les pouvoirs de police spéciale du préfet en matière d'installations classées, le maire est compétent pour ordonner l'évacuation des déchets d'un dépôt.

C'est ce qui est arrivé dans l'affaire de la commune de Taverny, où la commune a commis une faute de nature à exonérer l'Etat de 70 % de sa responsabilité en ne mettant pas en œuvre elle-même les pouvoirs qu'elle détenait en matière de police des déchets, afin d'obtenir de la société Lunije, notamment, l'élimination du contenu des citernes de rétention dont le débordement entraînait la pollution de son réseau d'assainissement. Dans cette affaire, à première vue, on se demande comment accepter la condamnation d'une commune à la hauteur de 70 % du préjudice à la charge de l'Etat, alors que les dommages concernaient une installation classée, un domaine où la commune n'a pas de pouvoir de police. Cependant, dans les détails, on comprend mieux la situation. Bien que ce soit l'Etat qui est compétent et responsable pour ce qui est des installations classées, le maire est mieux situé pour connaître les impacts d'une installation sur son environnement et il a le devoir de porter les faits à la connaissance du préfet. Dans cette affaire, le maire ne l'a pas fait. De plus, il n'a pas usé de ses pouvoirs de police des déchets, alors qu'il est compétent dans ce domaine même en ce qui concerne les installations classées. La négligence du maire est ainsi constituée et la responsabilité de la commune est engagée.

En outre, c'est essentiellement le maire qui, en vertu de l'article L.2212-2 du CGCT, dispose du pouvoir de police générale et donc du pouvoir de lutter contre les nuisances sonores causées par les tiers. La loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit a affirmé la compétence du maire en ce domaine. De plus, l'article 27 de la loi de 1905 donne compétence au maire, en tant qu'autorité de police générale, pour réglementer les sonneries de cloches des églises ; mais dans tous les cas, les décisions du maire doivent à la fois respecter les règles spéciales de la police des cultes et, au titre de la police générale, ne pas laisser causer des nuisances sonores excessives, un juste équilibre devant être trouvé entre tradition religieuse locale et respect de la tranquillité publique⁸¹².

Parallèlement à ces pouvoirs de police du maire, le législateur est intervenu pour renforcer les pouvoirs du représentant de l'Etat dans le département. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, celui-ci peut prendre des arrêtés de fermeture

⁸¹¹ CE, 18 novembre 1998, Jaeger, DA, janvier 1999, n°9, p.19.

⁸¹² CAA Bordeaux, 19 juin 2007, Commune de Biran, JCP A., 2007, p.2257, chron. PACTEAU.

administrative n'excédant pas trois mois « à l'encontre des établissements diffusant de la musique » (article L. 2215-7 et L. 2512-14-2 du CGCT)⁸¹³, dès lors que ces établissements « causent un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics ». Sont notamment visés par ces dispositions les cafés dits « musicaux ».

Le maire est ainsi tenu de prendre les mesures nécessaires pour que les troubles subis par les riverains n'excèdent pas les sujétions normales de voisinage. Sa carence en ce domaine est susceptible d'engager la responsabilité de la commune pour carence dans l'édition de mesures propres à faire cesser le bruit⁸¹⁴.

Il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas compétent pour les nuisances sonores résultant d'activités qui relèvent par nature de la compétence exclusive d'une autorité investie explicitement d'un pouvoir de police spéciale détenu sur les autoroutes, les routes nationales et départementales ou les installations classées. C'est aussi le cas en matière de police des aéroports, le maire ne pouvant interdire le survol de nuit du territoire de la commune par des aéronefs dépassant un seuil de nuisances, « alors même que la réglementation étatique apparaît insuffisante et que le droit au sommeil est un droit garanti par la Convention européenne des droits de l'homme »⁸¹⁵.

Section 2^{ème} : La concurrence en matière des travaux publics

La réparation des dommages de travaux publics concerne en général plusieurs personnes publiques, le propriétaire de l'ouvrage, l'utilisateur ou encore celui qui a la charge de l'entretien normal de celui-ci (§ 1). En outre, le service public assuré dans les locaux de cet ouvrage peut incomber à une toute autre personne publique ou il peut advenir à différents personnes publiques d'exercer leurs compétences dans les mêmes locaux, pour des raisons

⁸¹³ L'article L. 2215-7 : « Les établissements diffusant de la musique, dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics, peuvent faire l'objet d'un arrêté de fermeture administrative d'une durée n'excédant pas trois mois par le représentant de l'Etat dans le département ».

L'article L. 2512-14-2 : « Les établissements diffusant de la musique, dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics, peuvent faire l'objet d'un arrêté de fermeture administrative d'une durée n'excédant pas trois mois par le préfet de police ».

⁸¹⁴ CAA Bordeaux, 24 avril 2007, Commune de Salles, JCP A., 2007, p.2257 ; CAA Nancy, 19 novembre 2007, Commune de Barville, Environnement, 2008, comm. 1, note FEVRIER.

⁸¹⁵ CAA Paris, 7 août 2002, Commune de Deuil-la-Barre, Coll. Terr. Intercom., décembre 2002, n° 277, note CELERIER.

distinctes. Cette situation complexe peut occasionner des incertitudes sur la cause du dommage, quand il n'y en a pas plusieurs (§ 2).

§ I – Le concours de personnes publiques responsables en matière de travaux publics

Les règles de réparation des dommages de travaux publics sont bien établies par la jurisprudence administrative (A). L'imputation du dommage apparaît assez souvent difficile dans la mesure où plusieurs personnes publiques peuvent être concernées par un même ouvrage pour diverses raisons (B).

A- La mise en œuvre de la responsabilité en la matière

Un ouvrage public est un bien immobilier ayant fait l'objet d'un minimum d'aménagement pour répondre à une affectation d'intérêt général et bénéficiant d'un régime juridique particulièrement protecteur⁸¹⁶. Il s'agit donc d'un ouvrage immobilier de l'homme et pas de la nature. Un ouvrage ne peut avoir le caractère d'un ouvrage public que s'il est affecté à un intérêt général, qu'il s'agisse d'affectation à l'usage direct du public ou d'affectation aux besoins d'un service public⁸¹⁷. En ce qui concerne les travaux publics, il s'agit de travaux immobiliers accomplis dans un but d'intérêt général par ou pour le compte d'une personne publique ou des travaux exécutés par une personne publique pour la réalisation d'une mission de service public⁸¹⁸. Des travaux publics peuvent être réalisés sur le domaine privé d'une collectivité publique, il peut même y avoir travaux publics sur une propriété privée⁸¹⁹. Un travail immobilier exécuté pour le compte d'une personne publique est un travail public, dès lors qu'il est exécuté dans un but d'utilité générale⁸²⁰. Au sens de la jurisprudence Commune

⁸¹⁶ A.VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, *op. cit.*, p.221.

⁸¹⁷ F. MELLERAY, Incertitudes sur la notion d'ouvrage public, AJDA, 2005, p.1376.

⁸¹⁸ A.VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, *op. cit.*, p.309.

⁸¹⁹ CE, 30 novembre 2005, M. Louis Maggiori, M. Joseph Maggiori, req. n° 275470, AJDA, 2005, p.2322.

⁸²⁰ CE, 10 juin 1921, Commune de Monségur, D., 1922.3.26, concl. CORNEILLE ; RDP, 1921, p.361, note JEZE ; S., 1921.3.49 note HAURIOU ; GAJA, n°38.

de Monséjour, il n'est pas nécessaire, pour qu'il constitue un travail public, que le travail ait un but de service public. Il suffit qu'il ait un but d'utilité générale ou d'intérêt général.

La Cour administrative d'appel de Lyon a récemment jugé que « *bien qu'installé dans une armoire, dans une salle fermée en dehors des heures de cours, et malgré son utilité pour l'enseignement des langues étrangères, le téléviseur (...) ne saurait être considéré comme un élément indissociable de l'ouvrage public constitué par les locaux de l'université* »⁸²¹. C'est pourquoi le dommage causé par le téléviseur ne saurait pas être indemnisé sur le terrain de la responsabilité des dommages de travaux publics. Un banc non fixé au sol de la cour de collège ne peut non plus être considéré comme un élément de l'ouvrage public constitué par l'établissement scolaire⁸²², ce qui interdit à la victime de bénéficier de la qualité d'usager d'un ouvrage public. Par contre à propos des chaudières Conseil d'Etat a considéré, dans un arrêt de 11 juillet 2008, « *que les chaudières à condensation, dont l'installation dans les logements sociaux de l'ensemble Le Castellans ne présentait aucun caractère provisoire, entretenaient un rapport de solidarité suffisant avec l'ouvrage public pour qu'elles puissent être regardées comme des immeubles* ». Il en découle que les travaux d'entretien réalisés sur ces chaudières et effectués pour le compte d'une personne publique dans un but d'intérêt général, avaient le caractère de travaux publics. Les dommages causés par les ouvrages publics sont des dommages de travaux publics⁸²³.

Dans le droit de la responsabilité administrative, toutes les victimes ne sont pas traitées de la même manière. Tout d'abord il y a les collaborateurs de service public qui sont les mieux traités, en suite vient les tiers, puis les usagers et en fin les cocontractants de l'administration. Est considérée comme « usager », la victime qui obtenait des prestations de la part du service ou de l'ouvrage qui lui a occasionné un dommage. A l'opposé, est considérée comme « tiers », la victime qui ne se trouvait en aucune manière liée au service ou à l'ouvrage qui lui a causé le dommage⁸²⁴. Les usagers, en compensation de ce bénéfice, ne sont indemnisés que dans le cas où le dommage qu'ils ont subi est causé par un défaut d'entretien normal de l'ouvrage⁸²⁵. La preuve de l'absence de défaut d'entretien normal exonère ainsi la

⁸²¹ CAA Lyon, 28 octobre 2008, Mme Cagne, AJDA, 2009, p.278.

⁸²² CE, 26 septembre 2006, Département du Bas-Rhin, AJDA, 2002, p.549.

⁸²³ Pour la distinction entre le travail public et l'ouvrage public voir : R. CAPITANT, La double notion de travail public, RDP, 1929, p.507.

⁸²⁴ J.-F. DAVIGNON, *thèse précit.*, Lyon 2, 1976, p.51.

⁸²⁵ Cette distinction entre l'usager et le tiers est tellement répandu qu'elle paraît naturelle. Pourtant, M. DAVIGNON montre qu'il existe un aspect négatif de celle-ci : « *s'agissant d'une même catégorie de dommage, semblables en tout point quant aux conditions matérielles de leur survenance, la pénalisation de l'usager paraît*

responsabilité de l'administration⁸²⁶. Les personnes victimes d'un préjudice résultant d'un ouvrage public, n'ont pas à rapporter la preuve que l'accident est la conséquence d'un défaut d'entretien normal de l'ouvrage. Ce défaut est en principe présumé et il incombe à l'administration de rapporter la preuve de l'absence de celui-ci pour se dégager de la responsabilité⁸²⁷.

La détermination de la personne publique responsable d'un dommage de travaux publics obéit à des règles bien établis. Si le dommage survient au cours de l'exécution des travaux, la personne publique qui en a pris l'initiative et en a assuré le financement est responsable⁸²⁸. Toutefois, la qualité de maître d'œuvre est parfois retenue en prenant en considération l'initiative des travaux. Par ailleurs, les travaux entrepris par une collectivité publique pour le compte et sous la direction d'une autre collectivité n'engagent pas la responsabilité de l'exécutant⁸²⁹, à moins que cette dernière n'ait en fait assuré elle-même la direction et le financement des opérations⁸³⁰.

Si le dommage est causé par un vice de construction de l'ouvrage, on doit admettre que seule la collectivité maître de l'ouvrage en répondra à l'égard de la victime, et le service affectataire est dégagé de toute responsabilité ; si le préjudice est dû à un défaut d'entretien de l'ouvrage, c'est la collectivité chargée de l'entretien qui devra être poursuivie, et la collectivité utilisatrice ne pourra être mise en cause que si elle assume elle-même l'obligation d'entretien⁸³¹.

Lorsque l'initiative d'une collectivité s'est avérée déterminante, lorsqu'elle assure elle-même le financement et l'exécution des opérations, la Haute Juridiction écarte le raisonnement qui conduirait à déclarer responsable la collectivité pour le compte de laquelle les travaux ont été prétendument exécutés. Par exemple, les dommages causés par des travaux effectués par

à tout le moins discutable. Certes, il « profite » du service, mais cette notion d'inspiration civiliste qu'est le « risque-profit », ne nous semble guère avoir de place dans le cadre de rapports de droit public, même largement entendus » (Thèse précitée p.53). M. COTTERET critique aussi la distinction estimant qu' « il vaudrait mieux baser la rapports entre la nature du danger présenté par l'ouvrage et la nature du comportement de la victime. La distinction rigide de l'usager et du tiers empêche l'indemnisation » (J.M. COTTERET, Le régime de la responsabilité pour risque en droit administratif, Etudes de droit public, Cujas, 1964, p.400).

⁸²⁶ J.-P. DUBOIS, Dommages de travaux publics in Répertoire de droit immobilier, Dalloz, mise à jour 2010, n° 91 et sv.

⁸²⁷ R. CHAPUS, Droit administratif général, t 1, *op. cit.*, p.1297.

⁸²⁸ CE Sect., 28 octobre 1960, Min. Travaux publics et Transports c/ Commune de la Ricamarie, Rec., p.576, AJDA, 1960, p.263, concl. HEUMANN.

⁸²⁹ CE, 20 mai 1966, Office public municipal d'HLM de Castres, Rec., p.348

⁸³⁰ CE, 31 mars 1965, ville d'Alençon, JCP, 1965.II.14191.

⁸³¹ F. MODERNE, *art. précit.*, CJEG, 1967, n° 167, p.67.

l'Etat sur un chemin vicinal, en prévision d'une manifestation de masse organisée par le gouvernement, n'engage pas la responsabilité de la commune, mais uniquement celle de l'Etat⁸³². Si le dommage est causé par un vice de construction de l'ouvrage, on doit admettre que seule la collectivité maître de l'ouvrage en répondra à l'égard de la victime, et le service affectataire est dégagé de toute responsabilité ; si le préjudice est dû à un défaut d'entretien de l'ouvrage, c'est la collectivité chargée de l'entretien qui devra être poursuivie, et la collectivité utilisatrice ne pourra être mise en cause que si elle assume elle-même l'obligation d'entretien⁸³³.

La situation juridique de l'ouvrage et la nature du dommage influent la détermination de la personne publique responsable. Incontestablement, le fait que l'ouvrage soit utilisé par la collectivité propriétaire ou par une autre collectivité et que l'obligation d'entretien incombe au maître d'ouvrage ou à une autre collectivité joue un rôle important, tout comme le fait que le préjudice résulte de l'existence même de l'ouvrage, de son entretien ou de son utilisation⁸³⁴.

B- La pluralité des personnes publiques concernées par l'ouvrage public à l'origine du dommage

Si le dommage est dû au fait d'un ouvrage achevé, le maître d'ouvrage est celui qui a la responsabilité de son entretien ; en règle générale, il s'agit de la collectivité propriétaire de l'ouvrage, mais pas forcément. On peut donc dire que la collectivité propriétaire est responsable dès lors qu'elle a la charge de l'entretien de l'ouvrage⁸³⁵. Il est fréquent que la propriété, l'entretien et l'utilisation d'un même ouvrage public relèvent de collectivités différentes. La combinaison de ces divers éléments suscite parfois de sérieuses difficultés dans la recherche du patrimoine responsable⁸³⁶. Par exemple, les conséquences dommageables de l'insuffisance d'entretien de la voirie communale entraînent la responsabilité de la commune, sans que celle-ci puisse invoquer, pour écarter la compétence du juge administratif, la présence de travaux exécutés en vertu d'une permission de voirie, même si ces travaux ne présentent pas le caractère de travaux publics⁸³⁷.

⁸³² CE, 3 février 1950, *Ministre des travaux publics c/ Dame Vve Canaguier*, Rec., p.81.

⁸³³ F. MODERNE, *art. précit.*, CJEG, 1967, n° 167, p.67.

⁸³⁴ *Idem.*

⁸³⁵ O. RENARD-PAYEN, *Responsabilité du fait des travaux et ouvrages publics*, Jcl. A., Fasc. 930, n°28.

⁸³⁶ F. MODERNE, *art. précit.*, CJEG, 1967, n° 167, p.67.

⁸³⁷ CE, 21 janvier 1983, *Marie-Louise Bernier*, DA, 1983, n°130.

S'il est établi qu'une collectivité publique a la charge de l'entretien de l'ouvrage, sa responsabilité sera engagée ; sans que sa qualité de propriétaire de cette collectivité soit recherchée. En effet, dans une affaire où une partie du mur très ancien bordant, à l'est, les parcelles 213 et 214 appartenant à Mme Piro, qui exploitait le restaurant « Hostellerie du Vieux moulin », s'est effondrée à deux reprises au cours de l'année 1994 et a endommagé un bâtiment annexe de l'exploitation utilisé comme vivier, la Cour administrative d'appel de Nantes a considéré que *« ce mur, qui assurait le soutènement du chemin piétonnier à l'usage du public et pour lequel aucun titre en attribuant la propriété à une personne privée n'a été fourni, constitue une dépendance de la voie publique dont il est un accessoire indispensable et doit être regardé comme faisant partie du domaine public ; qu'à supposer même, bien qu'aucune pièce du dossier n'établisse que l'Etat fût propriétaire des terrains formant l'emprise de ce chemin, il est constant que la commune était chargée de son entretien ainsi que celui du mur qui en est, comme il vient d'être dit, l'accessoire indissociable ; que par suite, les consorts Piro, qui avaient la qualité de tiers par rapport à cet ouvrage public, étaient fondés à rechercher la responsabilité de la Commune de Hédé afin d'obtenir réparation des conséquences dommageables de l'effondrement dudit mur de soutènement survenu en raison de sa grande vétusté et de l'absence totale d'entretien... »*⁸³⁸. Il n'est donc pas établi ici quelle personne publique était propriétaire mais il est certain que la commune a la charge de l'entretien de cet ouvrage public et c'est pourquoi sa responsabilité est engagée.

Dans une affaire concernant la route nationale 10 dont le propriétaire est l'Etat, la responsabilité de la commune est aussi engagée puisqu'elle a la charge de l'entretien et du fonctionnement de l'éclairage public installé le long de la route. En effet, les consorts Raynal demandaient à obtenir réparation du préjudice résultant des perturbations apportées au cycle végétal des chrysanthèmes qu'ils cultivaient sur un terrain situé à proximité de la route nationale 10 par l'éclairage public de forte puissance installé le long de cette voie en août 1987. Ayant la qualité de tiers par rapport à l'ouvrage public constitué par cette installation, les consorts Raynal avaient subi, du fait de l'existence et du fonctionnement de celui-ci, un préjudice anormal et spécial de nature à leur ouvrir droit à réparation. Ainsi le Conseil d'Etat a considéré que *« la commune de Lormont était chargée, sur son territoire, de l'entretien et du fonctionnement de l'éclairage public installé le long de la route nationale 10 et était, par suite, responsable, même sans faute, vis-à-vis des tiers, des dommages imputables aux modalités de fonctionnement de cet éclairage, alors même que la responsabilité de l'Etat, en*

⁸³⁸ CAA Nantes, 30 juillet 2002, Commune de Hédé, JCP A., 2002.1320, p.346.

*sa qualité de maître de l'ouvrage, était aussi retenue... »*⁸³⁹. Puisqu'il est le propriétaire, l'Etat est responsable des dommages causés par l'existence même de l'ouvrage, mais cela n'empêche pas que la responsabilité de la commune soit engagée du fait du fonctionnement de cet éclairage dommageable.

Ainsi les collectivités auxquelles incombe la charge d'entretien de l'ouvrage public peuvent être tenues pour responsables des dommages causés par celui-ci sans en être propriétaires. C'était justement le cas dans l'affaire dame Martin de 1963. Aux termes de l'article 185 du Code de l'administration communale, en vigueur à l'époque de l'accident survenu à la dame Martin dans les locaux de la justice de paix du 5^e canton de Marseille : *« Sont obligatoires pour les communes ... 8° les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes, chefs-lieux de canton »*. Le Conseil d'Etat a considéré qu' *« il résulte de l'instruction que l'accident dont la dame Martin demande réparation est dû à l'aménagement défectueux de l'escalier qui dessert le cabinet du juge et celui du greffier, dès lors la ville de Marseille, laquelle avait d'ailleurs avisée à plusieurs reprises par le juge de paix du danger qui résultait de l'état des lieux doit, en l'absence de toute faute de la victime, être déclarée entièrement responsable de l'accident dont s'agit imputable à un défaut d'entretien normal d'un ouvrage public »*⁸⁴⁰. Ainsi la responsabilité de la ville de Marseille est engagée sans que celle-ci soit la propriétaire de l'ouvrage public en question.

De la même manière, le fait qu'une commune ne soit pas propriétaire de buses dont l'état a aggravé les conséquences dommageables d'inondations de terrains dues à la crue d'une rivière à la suite de précipitations abondantes, ne fait pas obstacle à ce que sa responsabilité soit reconnue, dès lors que ces buses se trouvent au droit d'un pont dont elle assure l'entretien⁸⁴¹.

La collectivité à laquelle incombe l'obligation d'entretien est responsable même si elle a confié par contrat cette mission à une entreprise privée ou à un établissement public de coopération intercommunale. Le Conseil d'Etat a expliqué clairement que la commune propriétaire du dépôt d'ordures ménagères à l'origine d'un incendie ne peut pas se décharger de sa responsabilité en soutenant qu'elle a confié l'entretien de ce dépôt au syndicat

⁸³⁹ CE, 10 mars 1997, Commune de Lormont c/ consorts Raynal, Rec., p.74 ; RFDA, 1997, p.655.

⁸⁴⁰ CE, 18 mars 1963, Ministre de la justice c/ dame Martin, RDP, 1963, p.1045 ; DA, 1963, comm.143.

⁸⁴¹ CE, 3 mai 2006, Commune de Bollène, AJDA, 2007, p.207.

intercommunal de la voirie et des ordures ménagères de Pont de l'Arche qui assurait l'enlèvement des ordures ménagères de la commune⁸⁴².

Si le propriétaire d'un ouvrage public est responsable, même en l'absence de faute, des dommages causés aux tiers par l'existence ou le fonctionnement de l'ouvrage, cette règle ne vaut qu'en tant que l'ouvrage public n'est pas concédé. S'il est concédé, la responsabilité de la collectivité concédante ne peut être engagée de ce fait qu'à titre subsidiaire, en cas d'insolvabilité du concessionnaire⁸⁴³. En cas de délégation limitée à la seule exploitation d'un ouvrage, comme c'est le cas en matière d'affermage, si la responsabilité des dommages imputables au fonctionnement de l'ouvrage relève du délégataire, sauf stipulations contractuelles contraires, celle résultant de dommages imputables à son existence, à sa nature et à son dimensionnement appartient à la personne publique délégante. Ce n'est qu'en cas de concession d'un ouvrage public, c'est-à-dire de délégation de sa construction et de son fonctionnement, que peut être recherchée par les tiers la seule responsabilité du concessionnaire en cas de dommages imputables à l'existence ou au fonctionnement de cet ouvrage, sauf insolvabilité de ce concessionnaire. Ainsi, des dommages causés à un tiers par les capacités insuffisantes d'un réseau d'assainissement engagent la responsabilité de la communauté urbaine, maître d'ouvrage, et non celle de la société ayant, en sa qualité de fermier, reçu délégation de la seule exploitation de l'ouvrage⁸⁴⁴.

Les ouvrages publics peuvent causer des dommages non seulement par un défaut d'entretien normal mais aussi par leur seule présence. En effet, les dommages causés aux tiers par l'existence ou le fonctionnement d'un ouvrage public bruyant engagent, par exemple, la responsabilité du propriétaire de l'ouvrage, ou celle du concessionnaire, sur le seul fondement du risque. La victime doit seulement établir le lien de causalité entre l'ouvrage public incriminé et le dommage invoqué. Ce dernier doit cependant présenter un caractère anormal et spécial. Dans le cas de la création d'un passage piétonnier permanent en bordure de la propriété du riverain d'un lac, qui a eu pour effet de créer des vues sur une terrasse lui appartenant, les inconvénients ne présentent pas, d'après la Cour administrative d'appel de Bordeaux, un caractère anormal de nature à justifier une indemnisation⁸⁴⁵.

⁸⁴² CE, 23 juin 1986, Commune d'Igoville c/ Breton, DA, 1985, comm. 422.

⁸⁴³ CE, 7 mars 1934, Compagnies Le Phénix et autres, Rec., p.311 ; CE, 10 février 1951, Ville de Béziers, Rec., p.113 ; CE, 19 novembre 1975, Ministre de l'Équipement c/ Eblinger, Rec., p.1129.

⁸⁴⁴ CE, 26 novembre 2007, Communauté urbaine de Brest, AJDA, 2007, p.2289.

⁸⁴⁵ CAA Bordeaux, 22 octobre 2002, M. Fabre, AJDA, 2003, p.187, note DARDALHON.

Si le dommage est le fait d'un seul ouvrage, une seule personne sera susceptible d'être mise en cause. En l'occurrence, il s'agira de la collectivité propriétaire de l'ouvrage dès lors qu'aucune autre personne ou collectivité ne jouera un rôle à l'origine du dommage⁸⁴⁶. Certes les collectivités publiques sont tenues d'entretenir les ouvrages dont elles sont propriétaires : « *La collectivité responsable du dommage dû à un défaut d'entretien d'une voie publique est très généralement la personne morale propriétaire de l'ouvrage* » notait par exemple le Commissaire du Gouvernement Long dans les conclusions de l'arrêt « Département des Hautes-Alpes »⁸⁴⁷. Dans cet arrêt, le problème posé était précisément de savoir quelle collectivité avait la qualité de maître d'ouvrage, plusieurs personnes publiques, Etat, département, commune, étant susceptibles de répondre du dommage. Le maître d'ouvrage est la personne morale pour le compte de laquelle des travaux sont effectués. Dans un but de simplification de l'identification de la personne publique responsable en la matière, la jurisprudence met en avant le maître d'ouvrage. L'action intentée en raison d'un dommage de travaux publics doit, en règle générale, être dirigée contre le maître d'ouvrage. Il lui est permis de se retourner contre d'autres personnes ou collectivités susceptibles de supporter partiellement ou totalement la charge définitive de la réparation⁸⁴⁸.

Dans une autre affaire plus récent, il s'agissait de savoir qui la SNCF ou la Réseau ferré de France (RFF) était responsable des dommages causés aux cultures par la prolifération de lapins dans les remblais des voies ferrées avoisinantes. La Cour administrative d'appel de Nantes avait opté pour la responsabilité de RFF⁸⁴⁹ et celle de Paris pour la responsabilité de la SNCF⁸⁵⁰. Saisi à son tour, un tribunal administratif décida de solliciter l'avis du Conseil d'Etat, lequel a donné une réponse toute de nuances : « *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 des lapins qui se multiplient dans les remblais* » ajoutant : « *Chargé de l'entretien des voies comme prestataire de services de Réseau ferré de France, la SNCF ne peut voir sa responsabilité engagée vis-à-vis des tiers que si des dommages sont*

⁸⁴⁶ F. MODERNE, *art. précit.*, CJEG, 1967, n° 167, p.67.

⁸⁴⁷ CE, 20 avril 1956, Département des Hautes-Alpes, Rec., p.170 ; AJDA, 1956.II. p.181.

⁸⁴⁸ F. MODERNE, *art. précit.*, CJEG, 1967, n° 167, p.67.

⁸⁴⁹ CAA Nantes, 20 décembre 2001, Breton, AJDA, 2002, p.270, note MILLET.

⁸⁵⁰ CAA Paris, 21 mai 2002, SNCF c/ EARL Haquin, AJDA, 2002, p.714, note DE MONTECLER.

directement imputables aux modalités d'entretien de l'ouvrage »⁸⁵¹. Il est ainsi précisé que si le dommage est causé par la présence même de l'ouvrage public, c'est le maître de l'ouvrage qui est responsable, pour engager la responsabilité de la personne tenue de l'entretien d'un ouvrage le dommage doit être directement imputable aux modalités d'entretien de celui-ci.

L'administration est bien souvent tenue responsable de nuisances sonore du fait de travaux publics. L'affaire M. et Mme Humbrecht contre le préfet du Haut-Rhin, jugée par le tribunal administratif de Strasbourg le 23 septembre 1997, illustre le problème du bruit continu et important subi par les riverains d'une route à grande circulation. Les époux Humbrecht, qui voient défiler chaque jour 28 000 véhicules en moyenne, demandaient au tribunal administratif de Strasbourg de juger l'Etat responsable des nuisances sonores qu'ils subissent du fait de l'absence de toute protection acoustique de leur propriété. En l'espèce, l'ouvrage public générateur de nuisances sonores est apparu longtemps après l'installation des requérants. Il n'était donc pas possible de considérer que la construction de cette infrastructure, et donc les nuisances qu'elle provoque, étaient prévisibles. Le tribunal administratif a jugé comme anormal et spécial le préjudice supporté par les époux Humbrecht, et a engagé la responsabilité de l'Etat⁸⁵².

Le Conseil d'Etat a effectivement considéré que la présence d'un ouvrage tel qu'une salle des fêtes, dans la partie agglomérée d'une commune de moins de 5 000 habitants entraîne, par elle-même, pour les occupants des habitations les plus proches, des troubles de voisinage répétés et, notamment, des nuisances sonores nocturnes, dues aux manifestations qui s'y déroulent et aux mouvements de véhicules qu'elles engendrent à des heures tardives. M. et Mme Raymond, dont la propriété, acquise avant la construction de la nouvelle salle des fêtes, est située à une vingtaine de mètres de celle-ci, subissent ainsi des troubles de jouissance qui excèdent, quelles que soient les mesures de police prises pour en atténuer l'importance, les inconvénients inhérents au voisinage d'un ouvrage de cette nature et ces troubles de jouissance, ainsi que la perte de valeur vénale en résultant, présentent le caractère d'un préjudice anormal et spécial dont ils sont fondés à demander réparation à la commune de Saint-Laurent-du-Pont⁸⁵³.

⁸⁵¹ CE, 26 février 2003, Courson, Rec., T., p.982 ; CJEG, 2003, p.404, concl. MAUGUE ; DA, 2003, n°138.

⁸⁵² TA Strasbourg, 22 septembre 1997, M. et Mme Humbrecht c/ Préfet du Bas-Rhin, RJE, 1998/3, p.349, note GOLIARD.

⁸⁵³ CAA Lyon, 16 mars 2000, Commune de Saint-Laurent-du-Pont c/ M. et Mme Raymond, AJDA, 2000, p.962.

La responsabilité du fait des bruits excessifs imputables à des ouvrages ou à des travaux publics entre, en droit public, dans le cadre d'une responsabilité sans faute⁸⁵⁴. En matière de préjudice causés par des ouvrages publics, deux situations peuvent être distinguées : soit les nuisances sonores préexistaient à l'installation des requérants, soit elles sont postérieures à celle-ci. Dans le second cas, le juge administratif vérifie si les nuisances sonores dont se plaignent les requérants pouvaient être prévisibles lors de leur installation. Il contrôle si les victimes du bruit causé par un ouvrage public pouvaient s'attendre à la construction de celui-ci –et donc aux nuisances qui vont en découler. Si tel est le cas, l'indemnisation est diminuée⁸⁵⁵, et parfois même refusée⁸⁵⁶.

Selon M. Moderne, on demande beaucoup à la victime : « *Non seulement, elle est censée, en venant s'installer à proximité d'une source de nuisances, les avoir acceptées implicitement, mais encore il lui appartient de prévoir les nuisances qui, logiquement devront survenir après son installation. La jurisprudence ne prend en compte que les aggravations de nuisances, imprévisibles ou au moins difficilement prévisibles lorsque la victime s'est installée au voisinage de l'ouvrage public* »⁸⁵⁷. Toutefois, d'après M. Goliard, en général le juge administratif n'appréhende pas de manière large la prévisibilité du dommage⁸⁵⁸.

§ II – *Le concours de causes du dommage*

Le juge administratif se met souvent à la recherche de la cause véritable du dommage pour pouvoir déterminer la personne publique responsable (A), l'exemple de concours d'un défaut d'entretien normal d'un ouvrage public et d'une faute du service public de l'enseignement est révélateur de cette jurisprudence (B).

⁸⁵⁴ F. MODERNE, Les dommages causés aux tiers en droit public et en droit privé par les nuisances sonores urbaines, Droit et Ville, 1980, n° 10, p.107.

⁸⁵⁵ TA Rouen, 12 octobre 1983, Epoux Gwiazdowski, RJE, 1984/1, p.50.

⁸⁵⁶ CAA Paris, 9 juillet 1991, Syndicat des copropriétaires de la résidence « Exprodef 1 et Exprodef 2 », req n°89PAO1235, inédit.

⁸⁵⁷ F. MODERNE, *art. précit.*, Droit et Ville, 1980, n° 10, p.107.

⁸⁵⁸ F. GOLIARD, note sous TA Strasbourg, 22 septembre 1997, M. et Mme Humbrecht c/ Préfet du Bas-Rhin, RJE, 1998, p.349.

A- La recherche de la cause véritable du dommage

La jurisprudence montre que le juge administratif recherche la cause véritable du dommage pour ensuite déterminer la personne publique responsable. Comme le montre une affaire de 2005 jugée par la Cour administrative d'appel de Marseille⁸⁵⁹, dont les faits étaient les suivants : la propriété de M. X, située dans la commune de Saint Marcel de Careiret, est traversée par un cours d'eau non domanial, la rivière Vionne, et se situe en contrebas de deux chemins communaux. Lors d'épisodes orageux survenus les 4 et 5 octobre 1994 et 6 et 7 octobre 1997, une partie des eaux de ruissellement des terrains situés en amont s'est acheminée vers cette propriété, contribuant ainsi au débordement de la rivière à l'origine de l'inondation d'une cave et d'un garage. La cause de ces inondations résidait pour moitié dans le rôle d'exutoire joué par le chemin communal du Pradel, en l'absence de tout fossé d'évacuation des eaux pluviales le long de celui-ci, et pour moitié dans le mauvais état d'entretien de la rivière par certains riverains.

La compétence en matière de police des eaux d'un cours d'eau non domanial appartient exclusivement au préfet et, le cas échéant, au maire agissant au nom de l'Etat. Dès lors, la responsabilité de la commune ne pouvait pas être mise en cause pour la part des désordres résultant du mauvais état d'entretien de la rivière Vionne. Seule la responsabilité de l'Etat, qui n'était pas mise en cause par le requérant, pouvait être engagée.

En revanche, la chaussée goudronnée du chemin communal situé en amont de la propriété de M. X sert d'exutoire aux eaux de ruissellement des terrains agricoles avoisinants. Cette circonstance est apparemment à l'origine d'un dommage anormal et spécial subi par ce dernier. De plus, il ne ressort pas des pièces du dossier que cela était prévisible au moment de l'acquisition de sa propriété. La Cour a donc jugé que cette circonstance était de nature à engager la responsabilité de la commune envers M. X., compte tenu de sa qualité de tiers par rapport à cet ouvrage public. On voit dans cette affaire que la cause du dommage était à la fois une faute commise dans l'exécution de la police administrative des eaux, que la Cour n'était pas en mesure de juger puisque l'Etat n'était pas mis en cause par le requérant, et un défaut d'entretien d'un ouvrage public, la chaussée goudronnée du chemin communal. Puisque ce défaut d'entretien n'était pas la seule cause du dommage, la commune ne devait indemniser que la moitié du préjudice subi.

⁸⁵⁹ CAA Marseille, 7 novembre 2005, Commune de Saint Marcel de Careiret, n° 02MA01088.

Dans une affaire de 1991⁸⁶⁰, la responsabilité de la commune et d'EDF est solidairement engagée à l'égard d'un tiers victime de la chute d'une échelle maniée par un agent communal au cours d'une opération destinée à dégager une antenne de télévision couchée sur une ligne électrique, et à laquelle a participé un agent d'EDF. Toutefois, le préjudice ayant été causé par la maladresse de l'agent de la commune, celle-ci est condamnée à garantir intégralement EDF de la condamnation prononcée à son encontre. Il est incontestable que les fils de lignes électriques constituent des ouvrages publics ; en conséquence, les dommages causés par ces fils ou par les travaux exécutés sur ces fils sont des dommages de travaux publics et engagent la responsabilité d'EDF. Cependant, une fois de plus, le juge administratif ne se contente pas des apparences, et recherche la cause véritable du dommage, qui est l'imprudence de l'agent de la commune, et donc condamne cette dernière.

Dans une toute autre affaire, il était aussi question de savoir si la cause du dommage était une faute de la police administrative ou un défaut d'entretien normal d'un ouvrage public : le 2 août 1980 à 15h 10, un aéronef Lear Jet appartenant à la société UNI AIR s'apprêtait à décoller de la piste 7 du Bourget : il roulait à 100 km/h environ quand un groupe de deux à dix oiseaux de l'espèce des ramiers coupa la piste à un mètre de hauteur ; un ou plusieurs des volatiles furent happés par le réacteur droit et l'endommagèrent. Le pilote a interrompu sa manœuvre de décollage, heureusement sans autre dommage, mais pour les frais de remise en état du réacteur, la société UNI AIR et la compagnie d'assurances l'Europe ont demandé le remboursement par leurs requêtes respectives⁸⁶¹.

D'après le commissaire du gouvernement, il résulte clairement des circonstances de l'accident que ne sont en cause ni une dégradation matérielle des installations de l'aéroport du Bourget ni un défaut d'aménagement de ces installations. Ecartant également au passage l'idée selon laquelle un aéroport serait un ouvrage dangereux, il conclut que ce qui est incriminé en l'espèce est un défaut de surveillance de l'abord des pistes⁸⁶². La mission de garantie de la sécurité de l'aéroport concerne, comme on l'a déjà dit, une police spéciale exercée au nom de l'Etat. Dès lors, la question était de savoir, toujours d'après le commissaire du gouvernement, si les requêtes étaient mal dirigées et mal fondées parce qu'elles omettaient de mettre en

⁸⁶⁰ CAA Nancy, 31 octobre 1991, EDF c/ la commune de Chatel-Censoir, n° 90NC00076, mentionné aux tables du Recueil Lebon.

⁸⁶¹ TA de Versailles, 8 novembre 1985, Société UNI AIR, Compagnie d'assurances l'Europe c/ Aéroport de Paris, RFDA, 1986, p.637.

⁸⁶² S. LAMU-RESTED, concl. sur TA de Versailles, 8 novembre 1985, Société UNI AIR, Compagnie d'assurances l'Europe c/ Aéroport de Paris, RFDA, 1986, p.637.

cause la responsabilité de l'Etat sur le fondement de la faute commise par ses services dans l'exercice de la mission de police qui leur était dévolue, ou si, la faute de police étant survenue à l'occasion de l'exploitation de l'aéroport, ouvrage public, elle s'intégrait au fonctionnement de ce dernier et elle peut par voie de conséquence mettre en jeu la responsabilité de l'exploitant de l'ouvrage sur le fondement du défaut d'entretien normal.

Une dizaine d'oiseaux n'avait pas été repérées par les agents chargés d'assurer la sécurité de la piste ; les dispositifs d'éloignement adéquats ne sont donc pas mise en œuvre et le pilote de l'avion endommagé n'a reçu aucune information, aucune consigne à ce sujet. Cela met en cause à l'évidence un fait de l'homme qui se rattache à la mission de police de sécurité de l'aéroport et non à la surveillance du fonctionnement de ce dernier en tant qu'ouvrage, qu'installation matérielle.

Le commissaire du gouvernement a conclu que l'« *Aéroport de Paris doit être dégagé de toute responsabilité sur le fondement du défaut d'entretien normal de l'ouvrage ne peut voir sa responsabilité engagée sur le fondement de l'éventuelle faute de police de la sécurité de la navigation aérienne qui ne lui est pas imputable ; seul l'Etat pourrait être recherché à ce titre, il ne l'a pas été, les requêtes sont, de ce point de vue, mal dirigées* »⁸⁶³. Le tribunal administratif a suivi ses conclusions et a rejeté la requête tendant à la condamnation de l'aéroport de Paris à rembourser la société Uni-Air les frais de réparation d'un réacteur endommagé lors de l'accident. Cette décision a été confirmée par le Conseil d'Etat en appel⁸⁶⁴.

Les requérants ont probablement pensé que la responsabilité de l'aéroport devait être engagée puisque l'avion avait eu l'accident sur la piste de celui-ci et que l'aéroport de Paris devait maintenir les pistes en bon état. Les pistes étant un ouvrage public, contrairement aux couloirs aériens d'un aéroport⁸⁶⁵, il est envisageable que le dommage survenu sur ces pistes soit considéré comme un dommage de travaux publics. Cependant, dans cette affaire, seule la responsabilité de l'Etat pouvait être retenue sur le fondement d'une faute de police de la

⁸⁶³ *Idem.*

⁸⁶⁴ CE, 28 juin 1989, la Société UNI AIR, RFDA, 1989, p.720 ; JCP, 1989.IV.310.

⁸⁶⁵ Les couloirs aériens d'un aéroport ne peuvent pas constituer des ouvrages publics et les dégâts subis par des avions entrés en collision avec des oiseaux qui se trouvaient dans les couloirs aériens, ne peuvent sûrement pas être assimilés à des dommages de travaux publics : CE, 2 décembre 1987, Cie Air Inter, Rec., p.393 ; JCP, 1988.II.21034, obs. DAVIGNON ; AJDA, 1988, p.166 et 156, chron. AZIBERT et DE BOISDEFFRE ; DA, 1988, n° 74. Dans l'affaire Sté Uni-Air et Cie d'assurance l'Europe, l'appareil avait heurté les oiseaux au moment du décollage tandis que, dans l'espèce mentionnée, la collision s'était produite après que l'avion eut quitté le sol.

sécurité de la navigation aérienne, puisque c'est le devoir de cette police spéciale d'assurer la sécurité en la matière, et qu'il est évident que l'existence des oiseaux dangereux pour les avions n'est pas due à un défaut d'entretien normal des pistes.

Dans une affaire semblable, le juge administratif était on ne peut plus explicite. Le 22 mars 1998 à 7h 07 heure locale, un Airbus A 320 de la compagnie Air France assurant la liaison Marseille-Paris a dû interrompre d'urgence son décollage de la piste 32 R de l'aéroport de Marseille-Marignane, à quelques mètres de l'eau, à la suite de l'ingestion d'une vingtaine d'oiseaux par son réacteur gauche. Les volatiles auraient été attirés sur la piste au moment des faits par la présence d'un cadavre de hérisson en bordure de celle-ci. Le moteur gauche a dû être changé, ainsi que les pneus du train d'atterrissage principal qui ont surchauffé. Le « GIE La réunion », groupe de coassureurs de l'aviation civile, après avoir indemnisé la société Air France propriétaire de l'aéronef, ont agi en tant que subrogés, et demandé au Tribunal administratif de condamner solidairement l'Etat et la chambre de commerce et d'industrie de Marseille, concessionnaire de l'aérodrome, tant sur le fondement des dommages causés par l'ouvrage public que sur celui de la faute dans le service de prévention du péril aviaire.

Le tribunal a considéré que *« l'envol d'un groupe de goélands présent sur la piste au moment du décollage de l'Airbus A 320 ne révèle pas par lui-même l'existence d'un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public ; que ne saurait davantage constituer un défaut d'entretien normal de l'ouvrage par l'établissement public concessionnaire la présence, non signalée à ses services, et depuis une durée de quelques heures au plus lors de l'incident, d'un cadavre de hérisson en bordure de piste, dont au demeurant le rôle causal dans l'attroupement d'oiseaux sur l'axe de la piste n'est pas établi de façon certaine par les éléments soumis à l'instruction »*⁸⁶⁶. En ce qui concerne la responsabilité sur le fondement de la faute dans le service de prévention du péril aviaire, le juge a tout d'abord précisé que *« la responsabilité de la chambre de commerce et d'industrie de Marseille ne peut être recherchée sur le fondement de l'organisation du service de prévention des accidents résultant de la présence d'oiseaux au voisinage des pistes, lequel incombe exclusivement à l'Etat en vertu de l'arrêté du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer du 24 juillet 1989, comme le rappellent au demeurant les articles 4 et 11 de la convention de concession du 6 avril 1987*». Enfin, concluant que la faute des services chargés de la mission de prévention du péril aviaire était établie, le Tribunal administratif de Marseille a engagé la responsabilité de l'Etat.

⁸⁶⁶ TA Marseille, 1^{er} février 2005, GIE La Réunion Aérienne, AJDA, 2005, p.954, concl. HARANG.

Par conséquent, la présence d'un cadavre de hérisson sur une piste ne constitue pas un défaut d'entretien normal de l'aéroport. En revanche, ouvrent droit à indemnité sur le fondement de dommages de travaux publics, la présence sur une piste d'un monticule de terre durcie par le gel⁸⁶⁷, ou la présence sur le trajet emprunté par un avion pour gagner la piste de décollage, d'une dénivellation large et profonde⁸⁶⁸. Finalement c'est la faute de la police de sécurité aérienne qui a causé le dommage et donc la responsabilité de l'Etat peut être engagée.

On peut citer un autre exemple sur le concours d'une faute de la police des gares et d'un défaut d'entretien normal de la gare, qui est un ouvrage public. Dans l'affaire *Ministre des travaux publics et des transports c/ Labat* du 24 novembre 1967⁸⁶⁹, un accident a été causé par l'effondrement de la marquise surplombant le quai d'une gare sous le poids des spectateurs qui s'y étaient hissés lors de la manifestation commémorative organisée pour le centenaire d'une ligne de chemin de fer. Comme on l'a dit dans la section première de notre chapitre, l'article 6 du décret du 22 mars 1942 donne compétence au seul préfet pour prendre avec l'approbation du ministre des Travaux publics, toutes les mesures de police nécessaires pour assurer le bon ordre sur les quais des gares. Qui plus est, la police spéciale des chemins de fer exclue l'exercice de la police générale dans les gares⁸⁷⁰. Ainsi, la responsabilité de la commune est mise hors de cause, et la responsabilité de l'Etat est engagée à concurrence des deux tiers des conséquences dommageables de l'accident, en raison des fautes commises dans l'organisation et le fonctionnement du service de police. En ce qui concerne le tiers restant, après avoir substitué d'office, conformément à la jurisprudence⁸⁷¹, le terrain du risque à celui de la faute sur lequel s'était exclusivement placée la requérante, le Conseil d'Etat a estimé que la demoiselle Labat avait la qualité d'usager d'un ouvrage public dont il a reconnu le défaut d'entretien. Appliquant en l'espèce la jurisprudence qui assimile le défaut de surveillance au défaut d'entretien normal⁸⁷², le Conseil d'Etat a considéré que l'insuffisance de personnel présent sur les lieux et le défaut de précaution illustré par l'existence d'échelles incitant à l'escalade révélaient un ensemble de circonstances constitutives d'un défaut d'entretien normal de nature à engager la responsabilité de la SNCF. Il s'agit donc ici un véritable concours de causes du dommage. La faute dans le service de la police administrative et le

⁸⁶⁷ CE, 14 juin 1972, Bollecker, Rec., p.445 ; RDP, 1973, p.867 ; DA, 1972, n°303.

⁸⁶⁸ CE, 14 décembre 1973, *Ministre des Transports c/ Société mutuel d'assurances aériennes*, Rec., T., p.1140 ; DA, 1974, n°32.

⁸⁶⁹ CE, 24 novembre 1967, *Ministre des travaux publics et des transports c/ Labat*, AJDA, 1968, p.100 et 135 ; RDP, 1968, p.648, note WALINE et concl. BAUDOUIN.

⁸⁷⁰ CE, 20 juillet 1935, *Etablissements SATAN*, précité.

⁸⁷¹ CE, 24 juin 1961, *Chevalier*, Rec., p.431.

⁸⁷² CE, 7 octobre 1960, *SARL Etablissements Jullien, Olive et sieur Chienno*, Rec., p.525 ; AJDA, 1961, p.371.

défaut d'entretien de la gare en question ont conjointement causé le dommage. De ce fait, l'Etat et la SNCF sont tous deux tenus pour responsables proportionnellement à leur participation à la réalisation du dommage.

B- L'exemple significatif de la responsabilité en matière de service public de l'enseignement

Bien que le service public de l'enseignement incombe toujours à l'Etat, touchant les locaux scolaires, plusieurs personnes publiques sont concernées (1). Cette matière est significative car elle offre une scène de concurrence de causes du dommage et de personnes publiques responsables (2).

1- La répartition des compétences

S'agissant du service public de l'enseignement où les compétences sont partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales, la collectivité territoriale concernée répond des dommages imputables au bâtiment en tant qu'ouvrage public⁸⁷³. L'Etat répond, quant à lui, des défauts d'organisation ou de fonctionnement du service⁸⁷⁴. La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a réparti les compétences entre les trois niveaux de collectivités territoriales : aux communes, les écoles ; aux départements, les collèges ; aux régions, les lycées. Pour les communes, la loi de 1883, qui n'a pas été abrogée, conserve donc sa portée. En cas d'accident survenu à un élève, par exemple, la responsabilité en découlant incombe à l'Etat en cas de défaut de surveillance ou de mauvais fonctionnement du service de l'enseignement, et à la commune si c'est le mauvais entretien du bâtiment qui est en cause⁸⁷⁵.

Le mauvais état des locaux qui est à l'origine d'un accident peut résulter d'un vice de construction ou de conception, d'une disposition défectueuse ou d'un défaut d'entretien de l'ouvrage, ou encore de l'absence d'un dispositif de protection. La diversité des causes de

⁸⁷³ CE, 21 février 1962, Commune de Neuves Maisons, Rec., p.117.

⁸⁷⁴ CE, 16 février 1972, Pinsolle, Rec., p.147.

⁸⁷⁵ J. MOREAU, Responsabilité du fait des services publics locaux, Jcl. Coll. Terr., Fasc. 940, n°109.

dommages et la complexité de la réglementation administrative rendent parfois délicate la détermination de la personne publique responsable et du droit applicable⁸⁷⁶.

Normalement, comme il a été dit, la responsabilité appartient à la collectivité propriétaire. Mais, outre que celle-ci est parfois délicate à déterminer, plusieurs responsabilités peuvent être engagées tant dans l'enseignement primaire que dans l'enseignement secondaire à l'occasion d'un même accident⁸⁷⁷. Un même dommage de travaux publics peut effectivement donner naissance, dans les écoles élémentaires, à deux sortes de responsabilité, celle du maître de l'ouvrage et celle de l'Etat, qui, aux termes de la loi du 30 octobre 1886, du décret et de l'arrêté du 18 janvier 1887, est tenu de veiller à ce que les locaux soient conservés dans un état tel que les élèves n'y soient exposés à aucun danger. La loi du 20 mars 1883 a confié aux communes la création des écoles et fait de la construction ou de la location des immeubles ainsi que de l'acquisition du mobilier scolaire une dépense obligatoire. La réparation, l'entretien des locaux scolaires et du matériel qui s'y trouve revient donc aux communes. Mais l'Etat a l'obligation de veiller à ce que ces diverses tâches soient bien exécutées. En cas d'accident dû à une défectuosité des locaux, la responsabilité de ces deux collectivités publiques peut être poursuivie par la victime devant la juridiction administrative⁸⁷⁸.

2- La responsabilité

La responsabilité de la personne publique qui a la charge de l'entretien normal de l'ouvrage public peut être mise en cause, bien évidemment, non seulement par les usagers mais aussi par les tiers, en suivant le régime des dommages de travaux publics. Dans un arrêt du 19 mai 2000, le Conseil d'Etat avait admis la responsabilité de la région Languedoc-Roussillon à la suite d'un dommage subi dans un lycée. En l'occurrence, lors d'une manifestation lycéenne, des élèves se sont rassemblés devant un lycée à Béziers. Par la suite, les jeunes gens ayant été repoussés contre une balustrade, celle-ci s'est malheureusement effondrée et a blessé l'un d'eux au pied. Il est vrai que le lycéen blessé ne se trouvait pas sur le perron de l'établissement au moment de la chute de la balustrade mais plutôt sur le trottoir situé en contrebas. Cependant, pour le Conseil d'Etat, la responsabilité de la région était engagée à l'égard de la

⁸⁷⁶ G. DARCY, *thèse précit.*, p.415.

⁸⁷⁷ *Ibidem*, p.416.

⁸⁷⁸ *Ibidem*, p.417.

victime, qui avait la qualité de tiers par rapport à l'ouvrage public, sur le fondement de la responsabilité sans faute⁸⁷⁹.

Dans une autre affaire, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a admis la responsabilité de la région Limousin, à la suite d'un accident dont a été victime le requérant dans le gymnase d'un lycée professionnel, du fait d'un défaut d'entretien normal. M. Frugier, alors qu'il suivait un cours dans le gymnase du lycée, s'est blessé au bras gauche après avoir perdu l'équilibre et s'être appuyé contre une vitre du gymnase qui s'est brisée. Cette vitre, située à 1 mètre 25 seulement du niveau du sol ne présentait pas, pour les élèves fréquentant le gymnase, des garanties de sécurité suffisantes contre les risques de chute ou de heurts. Ainsi, ce défaut d'aménagement normal de l'ouvrage engage envers le requérant, usager de celui-ci, l'entière responsabilité de la région Limousin qui assurait l'ensemble des obligations du propriétaire, en vertu des dispositions combinées des articles 14-III et 20 de la loi du 22 juillet 1983⁸⁸⁰.

Dans une autre affaire⁸⁸¹, par exemple, le 4 octobre 1994, vers 20 heures, un jeune garçon âgé de quatorze ans, se dirigeait dans l'obscurité vers le bâtiment de l'internat dans lequel il occupait avec sa mère, infirmière de l'établissement, un logement de fonction, à l'intérieur de l'enceinte du lycée Arago de Reims. Ce jeune garçon a été victime d'une chute d'environ deux mètres dans le vide sanitaire du bâtiment dont la trappe avait été laissée ouverte environ une heure auparavant par un agent d'entretien intervenu pour faire cesser une fuite d'eau.

Le Conseil d'Etat a reconnu, sur le fondement de l'article L. 214-6, alinéa 1er, que « *les dommages imputables à des travaux exécutés sur un lycée engagent la responsabilité de la région, gardienne de cet ouvrage* ». En effet, la région est d'abord responsable en tant que gardienne de l'ouvrage, pour défaut d'entretien normal, et elle est également responsable pour n'avoir pas pris toutes les mesures nécessaires pour signaler le danger.

Dans une affaire du 17 décembre 2007⁸⁸², Mlle Poinsot a été victime d'un accident à la piscine municipale Harjès de Grasse où elle passait un test de natation organisé par le collège dans lequel elle était scolarisée en classe de troisième. L'enrouleur de la ligne de flotteurs qui n'était

⁸⁷⁹ CE, 19 mai 2000, Région Languedoc-Roussillon, Rec., p.184 ; D., 2002, somm., p.527, obs. DE BECHILLON.

⁸⁸⁰ CAA Bordeaux, 10 septembre. 2002, M. Frugier, AJDA, 2002 p.1078.

⁸⁸¹ CE, 19 février 2007, Nicolas B. c/ la région Champagne-Ardenne, AJDA, 2007, p.1766 ; JCP A., 2007, p.2193, comm. MOREAU.

⁸⁸² CAA Marseille, 17 décembre 2007, Mlle Poinsot, AJDA, 2008, p.719 ; D., 2004, p.729, note DAGORNE-LABBE ; JCP A., 2008, comm. 5, obs. CHATAIN.

pas posé sur son socle mais se trouvait au bord du bassin a glissé dans l'eau en lui heurtant le sommet du crâne. Elle fait appel devant la Cour administrative d'appel de Marseille du jugement par lequel le Tribunal administratif de Nice a rejeté la requête qu'elle avait introduite en vue d'obtenir la condamnation de la commune de Grasse à l'indemniser des conséquences dommageables de ce traumatisme.

La Cour administrative d'appel de Marseille juge que la demande de réparation est recevable même si elle refuse d'accorder une indemnisation. On voit parfaitement dans cette affaire que les responsabilités des personnes publiques en matière d'enseignement peuvent être combinées. La responsabilité de l'Etat ainsi que celle de la commune peuvent être recherchées sur des fondements différents. D'une part, un tel accident peut donner lieu à une action en responsabilité contre l'Etat, soit devant les tribunaux judiciaires en application de la loi du 5 avril 1937 lorsque le préjudice est imputé à une faute commise par un membre du personnel enseignant ayant en charge les élèves au cours de la séance de natation, soit devant la juridiction administrative lorsque le préjudice est imputé à un défaut d'organisation du service public de l'enseignement. D'autre part, puisque l'accident est survenu dans une piscine municipale, il est tout à fait concevable que la victime demande la réparation du préjudice qu'elle a subi à la commune qui peut voir sa responsabilité engagée⁸⁸³, soit à cause d'un défaut d'aménagement de l'ouvrage public constitué par la piscine municipale, soit à cause d'une faute due à une surveillance défectueuse ou d'une méconnaissance des exigences relatives à la sécurité de la part du personnel communal chargé d'assurer la surveillance de la piscine.

⁸⁸³ Tel est d'ailleurs le cas dans une affaire du 10 février 2010 où le Conseil d'Etat considère que : « Si la commune de Grasse a mis la piscine municipale à la disposition d'un établissement scolaire pour y faire passer un test de natation à ses élèves, cette circonstance ne dispensait pas la collectivité d'exercer la surveillance des installations qui lui incombe et de veiller au respect des règles de sécurité applicables en toutes circonstances dans ce type d'équipement ; qu'il appartenait, en conséquence, au personnel communal présent sur les lieux, après avoir constaté que l'enrouleur n'avait pas été replacé sur son fixateur et que sa présence au bord du bassin constituait un risque pour les nageurs, de remédier à ce désordre ; que la circonstance que le professeur d'éducation physique en charge des élèves ait été à l'origine de la négligence fautive n'exonérait nullement le personnel communal en service sur les lieux de sa responsabilité propre de surveillance des installations ; qu'en s'abstenant de le faire, ce personnel a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune ; que, dans ces conditions, en relevant que les maîtres-nageurs municipaux n'étaient pas chargés de l'organisation du test de natation et qu'ils n'étaient pas à l'origine du mauvais emplacement de l'enrouleur, pour en déduire qu'aucune faute ne pouvait être imputée au personnel municipal, la cour administrative d'appel a inexactement qualifié les faits de l'espèce ; que Mlle A est, dès lors, fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué » CE, 10 février 2010, Mlle Florence A, n°313295, inédit.

Conclusion du chapitre

La concurrence entre les pouvoirs publics, quelle qu'en soit la forme (concurrence entre les compétences ou les fautes), entraîne des problèmes d'imputabilité du dommage à telle ou telle personne publique. Les personnes publiques se trouvent conjointement compétentes dans certains domaines et cela n'est pas pour faciliter la tâche qui nous intéresse, déterminer la personne publique responsable. D'ailleurs, la plupart du temps, le juge administratif conclut à la coresponsabilité de ces collectivités.

En général, plusieurs facteurs s'additionnent dans la survenance du dommage et le juge administratif s'efforce de trouver quelle collectivité a effectivement causé le dommage ou dans quelle mesure y ont contribué les personnes publiques par leurs fautes respectives.

CHAPITRE 2 : La collaboration entre les personnes publiques

Comme il a été déjà expliqué, il existe plusieurs liens entre l'Etat et les collectivités locales, dont le cas de dédoublement fonctionnel est un exemple parfait. Toutefois, dans le cas de dédoublement fonctionnel qui a été traité précédemment, il était question du double visage d'un agent : le lien entre les personnes publiques était établi par un agent. En clair, le cas de dédoublement fonctionnel n'est pas un cas de collaboration entre les personnes publiques. Si l'on considère l'agent en question comme étant principalement l'agent d'une d'entre elles, c'est cet agent qui collabore avec l'autre personne publique. Ainsi, concernant la personne publique responsable, le dédoublement fonctionnel ne pose pas de problème essentiel puisque l'agent en question engage la responsabilité de la personne publique au nom de laquelle il a agit. A l'inverse, dans d'autres cas, les personnes publiques collaborent tout en préservant leurs personnalités et leurs fonctions distinctes ; cette collaboration peut engendrer des difficultés pour déterminer la personne publique responsable ou une coresponsabilité des personnes publiques concernées.

Les collectivités peuvent collaborer entre elles pour atteindre un but commun. Cette collaboration s'avère parfois très étroite, dans la mesure où les personnes publiques qui y participent doivent agir ensemble. Ici, il est question de participation d'égale importance des personnes publiques dans la poursuite d'un même but (Section 1^{ère} : La collaboration étroite entre les personnes publiques).

Au contraire, dans d'autres cas, même si le but suivi est commun, les collectivités qui y collaborent agissent chacune de son côté. Dans ce cas, il n'est question ni d'une codirection ni d'une co-organisation (Section 2^{ème} : La collaboration souple entre les personnes publiques).

Section 1^{ère} : La collaboration étroite entre les personnes publiques

Dans certains domaines, les personnes publiques collaborent étroitement, et cette collaboration peut devenir la source de coresponsabilités. Souvent, dans une telle situation, les personnes publiques qui collaborent causent le dommage conjointement, parce que leurs fautes se confondent ou parce qu'une seule faute est imputable à plusieurs entre elles.

Les collectivités peuvent collaborer très étroitement pour parvenir à la mise en œuvre d'un service public. Dans ce cas, elles accomplissent ensemble un rôle de service public (§ I). Dans d'autres cas, la collaboration peut prendre la forme d'une rencontre entre le service public et la police administrative (§ II).

§ I – La collaboration dans le service public

L'Etat et les collectivités locales collaborent très étroitement pour effectuer les vaccinations obligatoires. Dans le cas où ce service cause un dommage, cette collaboration aura des conséquences sur l'imputabilité de celui-ci (A). C'est également le cas des transfusions sanguines (B).

A- Les vaccinations obligatoires

Le juge a admis, concernant les vaccinations obligatoires, que lorsque plusieurs personnes publiques collaborent étroitement à la même activité, la victime pouvait demander réparation intégrale du dommage à l'une ou à l'autre, et que cette collectivité actionnée avait la possibilité d'appeler en garantie, en cours de procès, les coauteurs du dommage, ou engager après avoir été condamnée une action récursoire à leur encontre⁸⁸⁴. Cette solution a été adoptée pour le régime des vaccinations obligatoires antérieures à la loi n° 64-643 du 1er juillet 1964 qui annonce que l'Etat est seul responsable envers les victimes, en préservant toutefois la possibilité pour la victime ou sa famille d'intenter un procès au vaccinateur.

Il est ainsi possible que la collaboration étroite entre les personnes publiques et notamment le partage du pouvoir de décision entre celles-ci débouche sur une coresponsabilité. La victime ayant le choix de diriger sa requête contre l'une des coresponsables, la collectivité mise en cause par la victime a toujours la possibilité d'appeler l'autre en garantie ou d'exercer une action récursoire à l'encontre de l'autre après avoir été condamnée.

Pour le Président R. Odent, il s'agit d'une solution très limitée qui est mise en œuvre pour faciliter la tâche de déterminer la personne publique responsable pour la victime. En effet il explique que : « *Si le juge administratif est souvent aussi incertain pour déterminer la*

⁸⁸⁴ CE, 13 juillet 1962, Lastrajoli, D., 1962, jur., p.726, note LEMASURIER.

collectivité dont un dommage peut engager la responsabilité, il est bien évident que les victimes de ces dommages sont bien incapables de prévoir les solutions qui seront finalement adoptées (...). Conscient du caractère inéquitable de l'impossibilité où il se trouve de dégager des règles simples en raison de la complexité des situations et des rapports administratifs, le Conseil d'Etat a tenté de pallier ces inconvénients : il a admis que lorsque plusieurs personnes publiques collaborent étroitement à une activité de service public qui a causé un dommage ouvrant droit à réparation, la victime de ce dommage pouvant s'adresser à l'une quelconque de ces personnes publiques et obtenir de celle poursuivie réparation intégrale du préjudice subi par la faute de cette activité »⁸⁸⁵. En l'espèce, la Haute assemblée s'est vraiment retrouvée devant le dilemme suivant : reconnaître la seule responsabilité du département, c'était rejeter la demande de la victime dirigée contre l'Etat, et l'obliger à se pourvoir contre le département⁸⁸⁶. Mais le retard avec lequel la victime intenterait son recours permettait éventuellement à celui-ci d'opposer la déchéance quadriennale, ce qui privait injustement le requérant de toute réparation. C'est pourquoi le Conseil d'Etat, semble-t-il, a cherché une solution favorable à la victime⁸⁸⁷.

Cependant, cette solution est limitée parce qu'elle « n'a joué qu'à l'occasion de dommages provoqués par des vaccinations obligatoires, elle n'a été étendue ni aux dommages imputables aux activités de police où pourtant il est très malaisé de déterminer la collectivité responsable, ni à ceux causés par la nomination des personnels médicaux et pharmaceutiques des établissements publics hospitaliers, (...) »⁸⁸⁸. Pourtant, totalement cohérente dans sa logique, cette jurisprudence pouvait correspondre à beaucoup de cas en pratique.

Toutefois la solution est étendue aux dommages causés par les transfusions sanguines.

⁸⁸⁵ R. ODENT, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007, t.2, p.206.

⁸⁸⁶ La Section sociale du Conseil d'Etat, dans son avis du 30 septembre 1958, avait établi, au sujet de la collectivité responsable, une distinction selon que le régime de responsabilité adopté était ou non celui de la responsabilité pour faute. Dans le premier cas elle avait conclu à la responsabilité de la collectivité chargée de l'organisation matérielle du service, c'est-à-dire le département. Dans le second cas, elle avait conclu à la seule responsabilité de l'Etat.

⁸⁸⁷ J. LEMASURIER, note sous CE, 13 juillet 1962, Lastrajoli, D., 1962, jur., p.726.

⁸⁸⁸ R. ODENT, *Contentieux administratif*, *op.cit.*, p.207.

B- Les transfusions sanguines

La solution du juge administratif concernant les vaccinations obligatoires a été appliquée dans les cas de contamination par le virus de l'immunodéficience humaine à la suite de la transfusion de produits sanguins : le Conseil d'Etat a jugé que l'Etat, dont la responsabilité était engagée pour faute en raison de l'exercice de ses attributions dans l'organisation générale de la transfusion sanguine, le contrôle des centres de transfusion et la réglementation des produits sanguins, ne pouvait s'en exonérer en invoquant les fautes commises par les centres de transfusion, compte tenu de l'étroite collaboration et de la répartition des compétences instituées entre l'Etat et les centres⁸⁸⁹.

En effet, d'après M. Frank, l'affaire du sang contaminé permet de souligner les dysfonctionnements de l'appareil administratif pour les opérations de transfusion sanguine⁸⁹⁰. Si ces dernières sont directement assurées par les établissements publics ou privés de transfusion, l'Etat doit les réglementer, en assurer le contrôle et conserver une maîtrise sur la structure du réseau d'établissements⁸⁹¹. Selon M. Auby, dans le cadre d'une politique de santé, les actions de l'autorité publique comportent un double aspect: *« D'une part, il s'agit des actions des individus et des groupes dont les autorités sont responsables à propos de leurs actes concernant leur santé, cela en vue de les réglementer, de les interdire ou au contraire de les rendre obligatoires, de les aider ou de les financer. D'autre part, il s'agit des interventions consistant pour l'autorité à prendre en charge elle-même les besoins de santé en assurant la fourniture de prestations immatérielles dans le cadre de l'ordre public sanitaire tel que le conçoit l'autorité, et de prestations matérielles sous forme de fournitures de biens ou de services »*⁸⁹². Ainsi l'Etat a d'une part l'obligation de réglementation, et d'autre part celle de contrôle.

Le juge administratif devait répondre si, sur le fondement de ces obligations, la responsabilité de l'Etat pouvait être retenue à l'égard des victimes de contamination post-transfusionnelle du

⁸⁸⁹ CE, 9 avril 1993, M.G, M.D, M. et Mme B, Rec., p.110 ; RFDA, 1993, p.583 concl. LEGAL ; AJDA, 1993, p.334, chron. MAUGUE et TOUVET ; RA, 1993, p.561 ; JCP, 1993.II.22110, note DEBOUY ; JCP, 1993.IV.1537, obs. ROUAULT ; D., 1994, somm. 63, obs. BON et TERNEYRE.

⁸⁹⁰ A. FRANK, Le droit de la responsabilité administrative à l'épreuve des fonds d'indemnisation, L'Harmattan, 2008, p.255.

⁸⁹¹ H. LEGAL, concl. sur CE, 9 avril 1993, M.G, M.D, M. et Mme B, RFDA, 1993, p.583.

⁸⁹² J.-M. AUBY, La légitimité de l'intervention publique dans le domaine de la santé, AJDA, 1995, p.588.

Sida. Les requêtes, successivement examinées par le Tribunal administratif de Paris⁸⁹³, la Cour administrative d'appel de Paris⁸⁹⁴, et le Conseil d'Etat⁸⁹⁵, ont révélé la complexité des problèmes soulevés.

Le raisonnement du juge nécessitait effectivement trois temps : en premier lieu, il importait de caractériser la faute en constatant l'inertie de l'Etat et en retenant une date à partir de laquelle ce dernier était dans l'obligation d'agir. Ensuite, il fallait analyser si cette carence se situait au niveau d'une obligation de réglementation générale ou au niveau du contrôle des opérations de transfusion. De façon liée, il s'agissait de préciser si la responsabilité devait être retenue sur le terrain de la faute simple ou sur celui de la faute lourde⁸⁹⁶.

Le Conseil d'Etat a considéré qu' « *eu égard tant à l'étendue des pouvoirs que ces dispositions confèrent aux services de l'Etat en ce qui concerne l'organisation générale du service public de la transfusion sanguine, le contrôle des établissements qui sont chargés de son exécution et l'édition des règles propres à assurer la qualité du sang humain, de son plasma et de ses dérivés, qu'aux buts en vue desquels ces pouvoirs leur ont été attribués, la responsabilité de l'Etat peut être engagée par toute faute commise dans l'exercice desdites attributions* ». De plus, le Conseil d'Etat a considéré que « *dans le cas où cette responsabilité serait engagée, l'Etat ne pourrait s'en exonérer, compte tenu de l'étroite collaboration et de la répartition des compétences instituées entre ses services et les établissements de transfusion sanguine, en invoquant des fautes commises par lesdits établissements* »⁸⁹⁷. Ainsi, la coresponsabilité de l'Etat est admise à l'égard des victimes compte tenu de l'étroite collaboration de ses services avec les établissements de transfusion sanguine. C'est bien l'étendue des pouvoirs de l'Etat sur les activités de transfusion, et notamment sa possibilité d'agir et d'éviter les dommages potentiels, qui explique directement la possible responsabilité de l'Etat sur ce terrain⁸⁹⁸. L'Etat, ne pouvant s'exonérer de cette responsabilité envers les victimes en invoquant la faute de l'autre coresponsable, a toujours la possibilité d'exercer une action récursoire contre ce dernier.

⁸⁹³ TA Paris, 20 décembre 1991, MM. D.G.B, RFDA, 1992, p.552, concl. STAHLBERGER.

⁸⁹⁴ CAA Paris, 16 juin 1992, M.X., M.Y, M.Z, AJDA, 1992, p.678, note RICHER ; LPA, 24 juillet 1992, n°89, p.8, concl. DACRE WRIGHT.

⁸⁹⁵ CE, 9 avril 1993, M.G., M.D., M. et Mme B, *précité*.

⁸⁹⁶ A. FRANK, Le droit de la responsabilité administrative à l'épreuve des fonds d'indemnisation, *op. cit.*, p.255.

⁸⁹⁷ CE, 9 avril 1993, M.G., M.D., M. et Mme B, *précité*.

⁸⁹⁸ C. GUETTIER, Le contentieux administratif des contaminations transfusionnelles par le virus de l'Hépatite C, AJDA, 2004, p.1287.

§ II - Le rencontre du service public et de la police administrative

Dans ce paragraphe, il est à nouveau question d'une collaboration étroite entre les personnes publiques. Cependant, ici la forme est différente. Effectivement, le service public et la police administrative peut interférer. Le service public, soucieux de la sécurité de ses usagers, rencontre la police administrative, qui a notamment pour but d'assurer la sécurité publique. Ils ont alors le même objet à un moment donné, et par conséquent les personnes publiques assurant le service en question et l'autorité de la police administrative sont d'une façon ou d'une autre obligées de collaborer. Cette nécessaire collaboration génère des problèmes de détermination de la personne publique responsable. C'est le cas par exemple des transports scolaires (A) et du problème de sécurité sur les pistes skiabiles (B). Dans le cas de la police des êtres dangereux, la situation est un peu différente, en ce qu'ici les victimes potentielles dont la police assure la sécurité ne sont pas seulement les usagers du service, un service psychiatrique par exemple ; au contraire, ces usagers constituent eux-mêmes un risque pour « les autres ». Toutefois, en ce qui nous concerne, l'essentiel est que dans ce domaine aussi plusieurs personnes publiques collaborent, et que leur collaboration peut provoquer leur coresponsabilité (C).

A- Les transports scolaires

Le service des transports scolaires, qui sont « *un allié précieux* » pour la démocratisation de l'enseignement, constituent un service public administratif⁸⁹⁹. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 1983, ce service est un service public départemental. Le conseil général peut faire fonctionner les transports scolaires en régie départementale. Mais il peut aussi passer des conventions avec des communes, des groupements de communes ou un syndicat mixte, des établissements d'enseignement, des associations de parents d'élèves, ou des associations familiales.

Si le dommage est causé à cause du véhicule servant au transport, la loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 est bien évidemment applicable. Par conséquent, dans ce cas, le litige relève de la compétence des tribunaux judiciaires et sa solution est régie par les principes du

⁸⁹⁹ J.-P. BEROUD, Les transports scolaires, RDP, 1978, p.443.

droit privé⁹⁰⁰. En revanche, si l'accident est dû à une mauvaise organisation du service, le recours en indemnité dirigé contre la puissance publique doit être porté devant la juridiction administrative qui applique évidemment les règles de la responsabilité administrative.

En règle générale c'est la collectivité compétente, c'est-à-dire le département ou la personne publique avec qui il a passé une convention, qui est responsable des dommages causés aux usagers sur le fondement de la faute simple. Ainsi, dans le cas d'un accident survenu à un élève âgé de six ans et demi qui, après être descendu de l'autocar chargé du transport des enfants d'âge scolaire, a traversé la rue et a été heurté par une voiture qui l'a projeté sous un camion, la circonstance que cet enfant ait pu descendre sans contrôle à un arrêt autre que celui correspondant à son école révèle que les dispositions nécessaires pour assurer une surveillance particulière et, par suite, la sécurité des jeunes enfants, n'avaient pas été prises par la commune, dont les préposés affectés à la conduite des autocars n'avaient reçu aucune consigne à cet égard. En conséquence, l'accident est dû à une organisation défectueuse du service public de ramassage scolaire. La responsabilité de la collectivité est donc engagée pour faute simple dans l'organisation défectueuse dudit service⁹⁰¹. L'organisation des transports scolaires ne comprend pas seulement le transport en soi mais également la garantie de la sécurité des élèves.

Dans la plupart des cas, les collectivités publiques collaborent pour assurer ce service. Effectivement c'était le cas dans l'affaire MATMUT⁹⁰² où le département et la commune avaient passé une convention à cette fin. Sur une route départementale, un véhicule automobile avait heurté deux fillettes qui, après être descendues d'un car de ramassage scolaire, étaient arrivées à l'arrêt avec cinq minutes d'avance par rapport à l'horaire prévu de sortie et qu'aucun parent d'élève n'était présent pour attendre les enfants descendant à cet arrêt. Quatre enfants sont alors descendus du car avec l'aide de la conductrice qui s'est bornée à leur indiquer qu'il fallait attendre le départ du car pour traverser la route. Le Conseil d'Etat a considéré que si aucune stipulation de la convention relative à l'exécution du transport public en cause ou aucune disposition du cahier des charges générales relatif aux transports scolaires dans le département ne prévoyait l'obligation de respecter les horaires prévus en cas d'arrivée prématurée, le fait que les enfants aient traversé la route sans avoir été accompagnés révèle que les dispositions nécessaires pour assurer leur surveillance et leur sécurité n'avaient

⁹⁰⁰ Cass. 1^{er} civ. 15 avril 1975, Ville de Landerneau c/ Cannon et autres, Bull. civ. I, n°127.

⁹⁰¹ CE, 26 mai 1976, Epx Salabaras, Rec., p.276.

⁹⁰² CAA Nantes, 8 février 2007, MATMUT, AJDA, 2007, p.2103.

pas été prises. Ces carences, d'après la Haute juridiction, engagent la responsabilité du département, organisateur principal du service public de ramassage scolaire, et celle de la commune, organisateur secondaire du transport en cause, en vertu de la convention conclue entre ces deux collectivités territoriales. La commune et le département assurant en collaboration le service public de transport scolaire sont ainsi condamnés à indemniser solidairement le requérant.

En l'espèce, la responsabilité de la commune a été écartée en ce qui concerne la prétendue carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police municipale. Cependant, il faut souligner que la police municipale, qui a notamment pour but de garantir la sécurité dans la commune, complète le service public de transport scolaire. Le maire doit prendre les mesures nécessaires à la sécurité des enfants, surtout devant les établissements scolaires. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat dans l'affaire Chevrier : *« Une enfant, âgée de cinq ans, ayant été blessée par un car de ramassage scolaire alors que ce dernier rejoignait son point de stationnement sur une place où environ cent cinquante enfants attendaient les véhicules qui devaient les reconduire à leur domicile, il y a lieu de retenir une faute du maire susceptible d'engager la responsabilité de la commune, dès lors que les conditions dans lesquelles s'opérait, à la date de l'accident, le transport des élèves sortant des établissements scolaires étaient génératrices d'insécurité en raison notamment des jeux et des bousculades auxquels pouvaient se livrer les enfants avant que les véhicules n'aient rejoint leurs points de stationnement ; (...) Le maire n'ayant pas fait usage de ses pouvoirs de police pour édicter les mesures de sécurité nécessaires, par exemple, imposer la mise en place des véhicules avant la sortie des enfants des établissements scolaires »*⁹⁰³.

A l'inverse, moins d'un an plus tard, le Conseil d'Etat, dans un cas similaire, a fondé sa décision sur une faute de service public de ramassage scolaire, ce qui l'a conduit à retenir la responsabilité du syndicat intercommunal de ramassage scolaire. Dans ce cas, quatre cents enfants environ attendaient sur une aire de stationnement les véhicules qui devaient les reconduire à leur domicile. L'un d'eux, pris dans une bousculade née de la crainte des élèves de ne pas disposer d'une place assise dans le car, fut blessé par le véhicule qui était en train de se garer. Le Conseil d'Etat relève que le syndicat intercommunal de ramassage scolaire n'a pas *« effectué de manière satisfaisante la surveillance des élèves dont il devait assurer la sécurité »*, de telle sorte qu'il y a *« faute dans l'organisation du service de ramassage*

⁹⁰³ CE, 4 juillet 1980, Chevrier, D., 1980, IR, p.502, note MODERNE, BON.

scolaire » de nature à engager sa responsabilité⁹⁰⁴. Ainsi la faute de surveillance dans des circonstances pareilles peut être imputée à la commune ou à la personne publique organisatrice du service public de transports scolaires. MM. Moderne et Bon estiment qu' « *il est difficile de dire lequel des deux raisonnements est le plus fondé* »⁹⁰⁵. Effectivement, il est évident qu'une obligation de surveillance pèse sur la personne publique organisatrice du service, mais, à notre sens, la police municipale, dans la mesure où il est de son devoir d'assurer la sécurité de tous, ne peut pas se désintéresser du fonctionnement de ce service, surtout devant les établissements scolaires où la sécurité des enfants est en péril à cause d'une situation particulière. En effet, ce service concerne des enfants, susceptibles de se livrer à des jeux et des bousculades, comme le disait le Conseil d'Etat. D'où vient la nécessité pour le maire de collaborer étroitement avec les établissements scolaires et la personne organisatrice du service de transports.

Sans qu'on sache exactement à qui il incombe d'assurer la sécurité des enfants, la collaboration des personnes publiques dans le service de transport scolaire peut ainsi causer des difficultés pour déterminer la personne publique responsable ou la coresponsabilité de ces collectivités qui collaborent. Dans le cas d'un enfant décédé après avoir été renversé par le car de ramassage scolaire dont il sortait, par exemple, le Tribunal administratif d'Amiens reconnaît la commune comme responsable de l'accident pour moitié : « *Considérant, d'une part, que le Département de l'Oise reconnaît organiser le ramassage scolaire, mais non la surveillance des élèves transportés (donc apparemment une personne publique peut organiser ce service sans pour autant être responsable d'assurer la sécurité des enfants) qu'aucune convention n'existait entre le Département et la commune de Laboissière-en-Thelle qui aurait eu pour effet l'exercice d'une telle surveillance ; qu'il résulte, d'autre part de l'instruction, et particulièrement de la délibération du 15 septembre 1979 du Conseil municipal de Laboissière-en-Thelle, qu'un agent de cette commune était préposé à la surveillance des enfants de l'école maternelle de la commune dans le car de transport scolaire (ce qui est très important puisque la commune accepte implicitement le devoir de surveillance de ce service) ; que dès lors, et même si elle n'était pas l'organisatrice directe de ce service de transport, la commune de Laboissière-en-Thelle n'était pas pour autant exonérée de l'obligation qui lui incombait, de son propre fait, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon*

⁹⁰⁴ CE, 25 février 1981, Syndicat intercommunal de ramassage scolaire de Condom, D., 1981, IR, p.420, note MODERNE, BON.

⁹⁰⁵ F. MODERNE, P. BON, note sous CE, 25 février 1981, Syndicat intercommunal de ramassage scolaire de Condom, D., 1981, IR, p.420.

fonctionnement du service public qu'elle s'était engagée à assumer, notamment en ce qui concerne la sécurité des très jeunes enfants (d'ailleurs comme on l'a dit assurer la sécurité des enfants fait aussi partie de pouvoirs de police municipale) ; qu'il ressort de l'instruction que l'accident en cause s'est déroulé dans des conditions révélant un défaut de surveillance caractérisé, lui-même constitutif, dans les circonstances de l'espèce, d'un défaut d'organisation du service ayant concouru à la réalisation du dommage de nature à engager pour la moitié la responsabilité de la commune de Laboissière-en-Thelle »⁹⁰⁶.

Ainsi, le département chargé du ramassage scolaire peut soit assurer le service lui-même, soit le faire assurer par une autre personne publique ou privée avec laquelle il a passé une convention. Tel est le cas d'espèce où le département n'avait pas organisé un service spécial de ramassage scolaire et s'était borné à passer une convention avec une entreprise privée en vue d'assurer le transport des élèves par les cars desservant les lignes exploitées par cette entreprise. Mais, dans une telle hypothèse, sa responsabilité ne disparaît pas. En effet, il « *n'est pas pour autant exonéré de l'obligation, qui lui incombe, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de ce service public, notamment en ce qui concerne la sécurité des élèves* »⁹⁰⁷. C'est, d'après MM. Moderne et Bon, « *la moindre des choses. Il ne s'agirait pas en effet que, sous prétexte que la collectivité publique a confié à un tiers l'exercice concret d'une mission de service public qui rentre dans ses compétences, elle se désintéresse totalement du service public en question* »⁹⁰⁸.

B- La sécurité sur les pistes skiabiles

La mission de garantir la sécurité des usagers sur les pistes skiabiles met en jeu une collaboration étroite entre différentes personnes publiques. Là encore, en ce qui concerne la sécurité, cette fois-ci celle des skieurs, la commune et l'organisateur du service public des pistes peuvent tous deux être tenus pour responsables des dommages survenus aux skieurs. La commune ayant l'obligation générale d'assurer la sécurité, elle a intérêt à collaborer avec l'organisateur du service en question, sachant qu'elle ne peut pas s'exonérer de sa responsabilité en évoquant qu'il incombe à ce dernier d'assurer la sécurité sur les pistes skiabiles.

⁹⁰⁶ TA Amiens, 24 février 2005, M.Z. et autres, AJDA, 2005, p.1591.

⁹⁰⁷ CE, 30 mai 1986 Epoux Faix, D., 1987, somm. p.118.

⁹⁰⁸ F. MODERNE, P. BON, note sous CE, 30 mai 1986 Epoux Faix, D., 1987, somm. p.118.

D'une part, l'obligation incombant à l'autorité municipale de préserver la sécurité publique conduit le maire de la commune à prendre les mesures nécessaires pour protéger les skieurs contre certains dangers graves, tels que les avalanches⁹⁰⁹ ; d'autre part, le service des pistes comprend l'obligation d'assurer la sécurité des skieurs. Ainsi, les deux activités ne sont pas dissociables, l'une comme l'autre ayant un seul et même objet qui est d'assurer la sécurité des skieurs⁹¹⁰.

La sécurité des skieurs peut certainement être rattachée à la protection de la sécurité publique, telle qu'elle est définie par l'article L.2212-5° du CGCT, selon lequel le maire a l'obligation de signaler les dangers excédant les aléas normaux contre lesquels les intéressés doivent personnellement se prémunir, et cela tant sur les pistes officiellement ouvertes aux skieurs qu'en dehors de celles-ci⁹¹¹.

Lorsque le dommage survient en dehors des pistes surveillées, seule la responsabilité de la commune peut être mise en cause, ce qui exclue la responsabilité du service des pistes. Bien que les skieurs « hors-piste » s'exposent eux-mêmes au risque d'accident, le Conseil d'Etat, dans différentes affaires, a engagé la responsabilité de l'administration. Dans l'affaire Consorts Lesigne, il a été reproché à la commune de ne pas avoir signalé le danger « *lorsque ni les indications portées sur le plan des pistes, ni la connaissance des lieux par le skieur victime n'étaient suffisantes pour lui permettre de savoir qu'il aurait dû éviter de prendre un passage qui ne présentait aucun danger apparent et qui, en l'absence de toute signalisation, pouvait sembler faire partie de la piste* »⁹¹². Le défaut de signalisation peut logiquement constituer une faute de nature à engager la responsabilité de la commune, puisque c'est effectivement le manque de signalisation qui a fait que la victime a pris le passage sans danger apparent. D'ailleurs, le défaut de signalisation est inadmissible même si la victime d'un accident hors piste connaissait les lieux et était donc consciente qu'elle sortait de la piste skiable autorisée. En effet, dans l'affaire Commune de Mont-de-Lands, le Conseil d'Etat a engagé la responsabilité de la commune alors même que la victime « *sieur Duclos, qui connaissait les lieux, n'avait pas fait preuve de la prudence qui s'imposait particulièrement à*

⁹⁰⁹ TA Grenoble 14 octobre 1964, Franchi et Lafont, Rec. p.746 ; AJDA, 1965, p.173.

⁹¹⁰ R. VANDERMEEREN, Quand la police administrative et le service public se rencontrent dans les salles de casinos et s'unissent sur les pistes de ski, AJDA, 2004, p.1916.

⁹¹¹ *Idem.*

⁹¹² CE, 12 mai 1978, Consorts Lesigne, D., 1979, jur., p.608, note BROUSSOLLE.

lui »⁹¹³. Toutefois, vu la lourde imprudence de la victime, le juge administratif a considéré que la responsabilité incombait pour moitié à la commune et pour moitié à la victime. Dans une affaire semblable, le Conseil d'Etat a constaté que bien que la piste empruntée par la victime (décédée des suites d'une chute d'une barre rocheuse dissimulée dans un bois) ne constituait pas une piste aménagée pour la pratique du ski, elle était couramment empruntée par de nombreux skieurs. Par conséquent, il a jugé qu'il incombait au maire de signaler la présence de cette barre rocheuse tant au travers de l'information transmise aux skieurs que sur le site lui-même. La carence d'information constituait donc une faute de nature à engager la responsabilité de la commune⁹¹⁴.

Le juge traite la question de l'ouverture et de la fermeture des pistes de ski comme une activité de la police et non du service des pistes, et dès que survient une faute simple, il engage la responsabilité de la commune⁹¹⁵. En tardant à fermer une piste verglacée, puis, une fois cette piste fermée, en tardant à prendre les mesures nécessaires à l'exécution de cette décision, la commune, qui n'a pas pris les dispositions convenables pour assurer la sécurité des skieurs alors que les circonstances atmosphériques entraînaient un risque de verglas généralisé qui avait été signalé par les services météorologiques, commet une faute de nature à engager sa responsabilité.

La combinaison du service public et de la police administrative dans le domaine de la sécurité à la montagne constitue une situation doublement compliquée du fait qu'au service des pistes, considéré comme un service administratif, est ajouté le service de l'exploitation de la station, qualifié d'industriel et commercial, ce qui ouvre par principe la porte de la compétence juridictionnelle qui a fini par envahir le contentieux des accidents de ski. En effet, ayant à se prononcer sur un accident survenu sur une piste de ski, la Cour de cassation, saisie de l'action en réparation dirigée par la victime du dommage contre l'exploitant (une régie municipale), a retenu sa compétence et a apprécié la responsabilité de l'exploitant au regard de l'obligation de sécurité qui lui incombait⁹¹⁶. La Cour administrative d'appel de Lyon, pour sa part, a confirmé la compétence du juge judiciaire en la matière du fait que, l'exploitation constituant un service public industriel et commercial, et le skieur ayant, au moment de l'accident, la

⁹¹³ CE, 22 décembre 1971, Commune de Mont-de-Lans, RDP, 1972, p.1252, note WALINE ; JCP, 1973.II.17289, note RABINOVITCH.

⁹¹⁴ TA Marseille, 9 décembre 2003, Vidal, JCP A., 2004, n°1362, obs. MOREAU.

⁹¹⁵ CE, 4 mars 1991, Commune de Saint-Lary-Soulan c/ Mme Bordignon et autres, D., 1992, somm. p.143, note BON, TERNEYRE.

⁹¹⁶ Cass. 1^{re} civ. 19 mars 1996, Gravier c/ Société Préservatrice foncière assurances et autres, Bull. civ. I, n° 142.

qualité d'usager de ce service, la nature des liens juridiques existant entre les services publics industriels et commerciaux et leurs usagers implique en effet la compétence du juge judiciaire⁹¹⁷.

Par conséquent, le skieur accidenté peut concurremment rechercher la responsabilité de l'exploitant devant le juge judiciaire⁹¹⁸ et celle de la commune, pour faute de police, devant le juge administratif. Selon un principe constant, la première de ces possibilités n'exclut pas le recours à la seconde, pas plus que la faculté d'assigner en réparation la commune n'empêche de poursuivre l'exploitant⁹¹⁹. Dans l'affaire Colas il était question en effet de pluralité des choix : le jeune skieur s'était blessé en heurtant le remblai d'une remontée mécanique, qui constitue un ouvrage public. Cependant, l'attractivité du dommage de travaux publics ne joue pas pour les relations entre le service public industriel ou commercial et son usager. En conséquence, l'action en responsabilité contre l'exploitant du domaine skiable renvoie à la compétence des tribunaux judiciaires. De ce fait, la cour a annulé le jugement du premier ressort en tant qu'il avait déclaré l'exploitant solidairement responsable avec la commune d'une partie du préjudice⁹²⁰. Le requérant est donc obligé de faire deux recours, un devant la juridiction administrative, et l'autre devant la juridiction judiciaire.

C- La police des êtres dangereux

La collaboration entre la personne publique, l'autorité de la police administrative, et celle qui gère le service public, s'avère également étroite en ce qui concerne les « êtres dangereux ». Pour l'internement ou la sortie des malades mentaux par exemple, il y a une procédure de collaboration qui peut engendrer la coresponsabilité des collaborateurs (1) ; cette procédure suit une jurisprudence bien établie relative à la responsabilité liée au risque spécial causé par l'administration (2).

⁹¹⁷ CAA Lyon, 13 février 2003, Mérieux c/ Commune de Lanslevillard et Synd. Intercom. Du Val Cenis, BJCL, 2003, p.695, concl. BOURRACHOT.

⁹¹⁸ Cass. 1^{re} civ. 13 novembre 2003, Lacombe c/ SEPAD, JCP, 2004.IV.1001.

⁹¹⁹ R. VANDERMEEREN, *art. précit.*, AJDA, 2004, p.1916.

⁹²⁰ G. LAZZARIN note sous CAA Nancy, 14 décembre 2006, Colas, JCP A., chron. n°2087.

1- Les malades mentaux

Aux termes de l'article L. 3211-2 du Code de la santé publique, « *une personne hospitalisée avec son consentement pour des troubles mentaux est dite en hospitalisation libre. Elle dispose des mêmes droits liés à l'exercice des libertés individuelles que ceux qui sont reconnus aux malades hospitalisés pour une autre cause* ». Quant à l'article L. 3211-1, il précise qu' « *une personne ne peut sans son consentement ou, le cas échéant, sans celui de son représentant légal, être hospitalisée ou maintenue en hospitalisation dans un établissement accueillant des malades atteints de troubles mentaux, hormis les cas prévus par la loi et notamment par les chapitres II et III du présent titre* », le chapitre II correspondant à l'hospitalisation sur demande d'un tiers et le chapitre III à l'hospitalisation d'office.

Pour permettre la mise en œuvre de ces procédures, une personne peut certes être retenue contre son gré, mais à la condition que cela soit pour le temps strictement nécessaire. Si elle est retenue plus longtemps, il y a là voie de fait et le juge judiciaire, assureur des libertés individuelles, est compétent pour en réparer les conséquences dommageables⁹²¹.

Les articles L. 3212-1 à L. 3212-12 du Code de la santé publique prévoient le régime d'hospitalisation à la demande d'un tiers. Ce qui concerne les personnes qui remplissent les deux conditions suivantes : En premier lieu, elles souffrent de troubles qui rendent impossible qu'elles consentent à leur hospitalisation, de telle sorte qu'elles ne peuvent se soumettre à une hospitalisation libre. En second lieu, leur état impose des soins immédiats assortis d'une surveillance constante en milieu hospitalier⁹²².

Quant à l'hospitalisation d'office, elle est prévue par les articles L. 3213-1 à L. 3213-10 du Code de la santé publique. Elle n'est possible que dans l'un des établissements habilités à cette fin par le préfet en application de l'article L. 3222-1, et à la condition que la personne concernée nécessite des soins et compromette la sûreté des personnes ou porte atteinte de façon grave à l'ordre public. L'autorité compétente pour prendre un arrêté d'hospitalisation d'office est le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police⁹²³.

⁹²¹ CE, 18 octobre 1989, Mme B, AJDA, 1990, p.54, concl. STIRN ; D., 1989, IR, p.309 ; CE, 17 novembre 1997, G., Rec. p.427, DA, 1998, n° 139.

⁹²² P. BON, Police des êtres dangereux, in Encyclopédie des collectivités locales, 2007, n° 5.

⁹²³ *Ibidem*, n° 6.

La mise en œuvre du « placement d'office » est délicate compte tenu de l'appréciation qu'elle implique et des équilibres qu'elle postule entre le respect dû à la liberté individuelle et la garantie de la sécurité collective. Qu'elle s'abstienne ou qu'elle intervienne, l'autorité administrative risque toujours de se voir reprocher une imprudence⁹²⁴.

Le juge administratif a considéré que « *l'acte du préfet qui prescrit le placement d'office ou le maintien en asile d'un aliéné, est pris en vertu des attributions de police générale qui appartiennent à ce fonctionnaire pour la sauvegarde de l'ordre public et de la sûreté des personnes ; le préfet, lorsqu'il prend une ordonnance d'internement, agit comme agent du Gouvernement (...)* »⁹²⁵. De ce fait, seule la responsabilité de l'Etat peut être recherchée au titre des fautes que le préfet aurait commises en prononçant d'office le placement ou l'hospitalisation d'un malade mental⁹²⁶. Le préfet engage aussi la responsabilité de l'Etat en s'abstenant fautivement de le faire⁹²⁷. Il en va de même si le préfet ordonne la sortie d'une personne hospitalisée d'office, que le placement ait été volontaire⁹²⁸ ou prescrit d'office⁹²⁹.

Les dispositions particulières de l'article L. 3213-2 du code de la santé publique font obligation au maire, en cas de danger imminent, d'ordonner, à l'égard des malades mentaux, toutes les mesures provisoires nécessaires, à charge d'en référer dans les 24 heures au préfet qui statue « sans délai ». Le retard du préfet à statuer, après l'intervention du maire, constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat⁹³⁰.

Quant au CGCT, l'article L. 2212-2-6 relative à la police municipale, confie au maire « *le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés* ». L'attitude fautive du maire concernant ces compétences ne peut engager que la responsabilité de la commune. Pour engager la responsabilité de la commune, une faute lourde est exigée par le Conseil d'Etat. En effet, dans un arrêt de 1991, la Haute juridiction a considéré « *qu'il résulte de l'instruction que le*

⁹²⁴ B. PACTEAU, note sous CE, 10 février 1984, Mme Dufour, RA, 1984, p.268.

⁹²⁵ CA Paris, 10 mars 1945, Préfet de Yonne c/ Machinot, D., 1945.283, S., 1945.2.54.

⁹²⁶ CE, 25 avril 1913, Dlle Consigny, Rec., p.471, 2^e esp., S., 1920.3.6 ; CA Paris, 10 mars 1945, Préfet de l'Yonne c/ Machinot, D., 1945.283, S., 1945.2.54

⁹²⁷ CE Ass., 23 janvier. 1931, Dame et Dlle Garcin, 11 janvier 1985, Dlle Zurecki, et CAA Nancy, 10 octobre 1996, Albrecht et autres, LPA, 1997, no 38, p.18, note TIFFINE.

⁹²⁸ CE, 21 janvier 1953, Cts Stains, Rec., p.29.

⁹²⁹ CE, 31 décembre 1976, Hôpital psychiatrique de Saint-Egrève, Rec., p.583 ; D., 1977, p.1991 note MODERNE ; RDP, 1977, p.1109 ; AJDA, 1977, p.162 ; RDSS, 1977, p.228, concl. GALABERT.

⁹³⁰ CE, 10 février 1984, Mme Dufour, Rec., p.59 ; D., 1986, IR, 21, obs MODERNE et BON ; AJDA, 1984, p.403, obs. MOREAU, RA, 1984, p.268, obs. PACTEAU ; DA, 1984, n°98.

comportement de M. Assad depuis son installation dans la commune du Palais était normal et que rien ne laissait prévoir le geste meurtrier que l'intéressé a commis le 1^{er} décembre 1979 et qui devait coûter la vie à M. François Berguerand ; que, par suite, en n'usant pas des pouvoirs de police qu'il tient des dispositions précitées en cas de danger imminent, le maire du Palais n'a pas commis une faute lourde qui seule eût été de nature à engager la responsabilité de la commune »⁹³¹. Ainsi, en ne donnant pas suite à une démarche de trois habitants de la commune, qui lui signalaient que l'état d'une habitante de la commune pouvait compromettre la sécurité des biens et des personnes, le maire n'a pas commis, notamment dans l'exercice de ses pouvoirs de police municipale, une faute lourde qui eût été seule de nature à engager la responsabilité de la commune⁹³².

En outre, dans cet arrêt consorts Bruyère, il a été affirmé que « *en admettant que le fait pour le maire de n'avoir pas averti le Préfet de la démarche dont il avait été l'objet en vue de provoquer une mesure éventuelle d'internement d'office ait constitué une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration, cette faute se rattachant à l'exercice d'attributions dévolues au maire en tant que représentant de l'Etat ne pouvait servir de base à son action en indemnité formée contre la commune* ». Les victimes du comportement de malades mentaux doivent donc poursuivre l'Etat si elles reprochent au maire de ne pas avoir signalé au préfet la dangerosité d'un individu sur laquelle des particuliers avaient attiré son attention, puisque dans cette hypothèse le maire agit en « *auxiliaire du préfet* »⁹³³. En fait, compte tenu des pouvoirs de police du maire en la matière, qu'il tient de l'article L. 2212-2-6, il aurait pu à notre sens être considéré comme agissant au nom de la commune, et cette collaboration entre l'Etat et la commune aurait ainsi pu conduire à un partage de responsabilité. Cependant, dans la ligne de la jurisprudence, apparemment, le maire n'engage la responsabilité de la commune que s'il a une attitude fautive dans un cas d'urgence où il agit au nom de la commune.

En ce qui concerne les sorties d'essai des malades mentaux, prévues par l'article L. 3211-11 du Code de la santé publique, la jurisprudence a étendu aux dommages causés aux tiers par les malades mentaux en sortie d'essai le régime de responsabilité sans faute de l'établissement,

⁹³¹ CE, 21 janvier 1991, Mme Berguerand et a., RDP, 1991, p.1448.

⁹³² CE, 11 juillet 1952, Cts Bruyère, Rec. p.375, RDP, 1953, p.739, GP, 1952.2.393.

⁹³³ R. VANDERMEEREN, Responsabilité des services de police, *in*, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, 2005, n° 574.

qu'elle applique aux permissions de sortie des prisonniers ou des mineurs délinquants : elle considère en effet que ces sorties d'essai font courir des risques spéciaux pour les tiers⁹³⁴.

2- La responsabilité du fait du risque spécial causé par l'administration

Le Conseil d'Etat a considéré dans son fameux arrêt Thouzellier « *qu'il résultait de l'ensemble des prescriptions de l'ordonnance du 2 février 1945, relative à l'enfance délinquante, modifiée par la loi du 24 mai 1951, que le législateur a entendu mettre en œuvre, en ce domaine, des méthodes nouvelles de rééducation, caractérisées par la substitution au régime antérieur d'incarcération d'un système plus libéral d'internat surveillé ; que lesdites méthodes créait, (...), un risque spécial pour les tiers résidant dans le voisinage, lesquels ne bénéficiaient plus des garanties qui résultaient pour eux des règles de discipline anciennement en vigueur ; qu'il suit de là que la responsabilité du service public (...) ne saurait être subordonnée à la preuve d'une faute commise par l'administration* ». Ainsi, il a été admis que puisque ce sont les méthodes utilisés dans ces services qui créent un risque spécial pour le voisinage, la responsabilité de l'administration sera engagée sans qu'il y ait besoin de prouver l'existence d'une faute. Il a été ensuite précisé que la responsabilité sans faute incombait à l'Etat puisque c'est lui qui est à l'origine de la nouvelle politique de l'éducation surveillée, et que c'est donc lui qui a créé ce risque sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que le mineur délinquant a été confié à une institution publique ou privée spécialisée dans l'accueil des mineurs délinquants et habilitée à cette fin, dès lors que les mêmes méthodes de rééducation sont pratiquées dans les deux catégories d'institutions⁹³⁵. La jurisprudence Thouzellier, qui concernait d'abord seulement les mineurs délinquants, s'est, avec le temps, étendue à d'autres cas. Elle s'est effectivement appliquée sur des personnes qui, sans être nécessairement mineures, sont placées sous la responsabilité de la puissance publique : détenus bénéficiant de permissions de sortie, de libération conditionnelle ou d'un régime de semi-liberté⁹³⁶.

⁹³⁴ CE Sect., 13 juillet 1967, Département de la Moselle, Rec., p.341, D., 1967, p.675, note MODERNE ; GP, 1968.1, p.223 ; RDP, 1968, p.391, note WALINE ; AJDA, 1968, p.419, note MOREAU.

⁹³⁵ CE, 19 déc. 1969, Ets Delannoy, Rec., p.595 ; RDP, 1970, p.787, concl. GREVISSE ; *ibidem* 1970, p.1120, note WALINE ; D., 1970, jur., p.268, note GARRIGOU-LAGRANGE ; AJDA, 1970, p.99, chron. DENOIX DE SAINT-MARC et LABETOUILLE ; RDSS, 1970, p.64, note LAVAGNE ; *ibidem*, p.178, note MODERNE ; JCP, 1971.I.2389, chron. ROBERT.

⁹³⁶ CE, 2 décembre 1981, Garde des Sceaux, min. de la Justice c/ Theys, Rec., p.456 ; D., 1982, p.550, note TEDESCHI et IR, p.447, obs. MODERNE et BON ; CE Sect., 29 avril 1987, Garde des Sceaux, min. de la

La jurisprudence s'est diversifiée également au sujet de la personne publique responsable, sachant qu'auparavant, seul l'Etat était considéré comme responsable en tant qu'il avait seul décidé, par le biais de l'action législative, de recourir à des méthodes libérales de rééducation⁹³⁷. Il a été jugé que la responsabilité du département peut être engagée, même sans faute, du fait de dommages causés par un mineur placé au titre de l'ASE chez une assistance maternelle. C'est le département qui gère l'aide sociale à l'enfance (ASE), et c'est donc sa responsabilité qui est engagée pour les dommages causés par les mineurs relevant de ses services⁹³⁸. Toutefois, dans l'affaire M. et Mme Jaen Calon par exemple, la responsabilité du département est atténuée du fait de fautes commises par la victime qui collaborait avec le service public. En effet, dans cette affaire, le mineur avait été confié aux requérants au titre de famille d'accueil. Il résultait de l'instruction que M. et Mme Calon, en n'ayant pas pris des précautions suffisantes pour éviter que l'enfant qui leur avait été confié ne s'empare du briquet avec lequel il a provoqué l'incendie, et pour lui interdire l'accès à la grange où étaient entreposés des produits inflammables, ont commis une faute réduisant d'un tiers la responsabilité encourue par le département. Ainsi, la responsabilité est répartie entre l'administration et le collaborateur de ce service public.

Section 2^{ème} : La collaboration souple entre les personnes publiques

Dans cette section, contrairement à la première, la collaboration entre les personnes publiques est restreinte. Les limites de leurs compétences étant bien établies, pour atteindre un but commun, elles agissent chacune de leur côté. Toutefois, si le danger subsiste, ou si elles échouent dans leur but, la coresponsabilité sera à nouveau d'actualité. On retrouve notamment des exemples de collaboration « souple » dans l'action sociale (§ I) et dans la prévention des risques naturels (§ II).

Justice c/ Banque populaire de la région économique de Strasbourg, Rec., p.158 ; RFDA, 1987, p.831, concl. VIGOUROUX ; AJDA, 1987, p.454, chron. AZIBERT et DE BOISDEFFRE.

⁹³⁷ S. HENNETTE-VAUCHEZ, Responsabilité sans faute, *in*, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, 2005, n°142.

⁹³⁸ CE, 23 juillet 2003, M. et Mme Jean Calon, AJDA, 2003, p.2329, concl. DA SILVA.

§ I – La collaboration dans l’action sociale

La possibilité pour toute personne de disposer d’un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle⁹³⁹. En vue d’atteindre cet objectif, les collectivités ont des devoirs à accomplir, tels que la construction de logements sociaux (A) ; les communes ont des responsabilités multiples concernant le séjour des gens du voyage dans leur commune (B).

A- Le logement social pour le respect de la personne humaine

Le Conseil d’Etat considère que le logement social constitue une activité de service public⁹⁴⁰. Le Conseil Constitutionnel affirme de son côté que « *la possibilité pour toute personne de disposer d’un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* »⁹⁴¹. Le Conseil constitutionnel s’est essentiellement appuyé sur le principe de dignité de la personne humaine pour « découvrir » cet objectif constitutionnel ; dans une conception large, il faut lutter contre toutes les formes d’habitat que l’on peut qualifier « d’indignes » car contraires à la dignité humaine⁹⁴². L’intervention publique en faveur de l’amélioration de l’habitat se justifie par la reconnaissance d’un droit à un logement décent par le Conseil constitutionnel. Cet objectif de valeur constitutionnelle intègre une dimension qualitative qui est mise en œuvre par le législateur⁹⁴³.

La loi du 31 mai 1990, dite loi Besson, vise à mettre en œuvre le droit au logement. Son article premier explicite cette ambition en affirmant que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l’ensemble de la nation et que toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l’inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d’existence a droit à une aide de la collectivité pour accéder*

⁹³⁹ CC 29 mai 1990, Droit au logement, déc. n° 94-274 D.C., Rec., p.176 ; RFDC, p.497 note FAVOREU ; AJDA, 1995, p.455 note JORION ; LPA, 1995, n°68, note MATHIEU ; D., 1995, chron. p.582, note PAULIAT ; LPA, 1996, n°6, p.14, note ZITOUNI.

⁹⁴⁰ CE, 4 décembre 1931, Dlle Dumy, Rec., p.1084.

⁹⁴¹ CC, 19 janvier 1995, AJDA, 1995, p.455.

⁹⁴² J-P. BROUANT, La loi ENL et la lutte contre l’habitation indigne, AJDA, 2006, p.1554.

⁹⁴³ P. QUILICHINI, Les attributions des collectivités locales en matière de logement, *in*, Encyclopédie des collectivités locales, 2007, n°293.

à un logement décent et indépendant et s'y maintenir ». La loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 a confirmé cette orientation et renforcé les moyens d'intervention⁹⁴⁴.

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007⁹⁴⁵ instituant le droit au logement opposable et portant sur diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite « loi DALO », pose le principe selon lequel l'Etat sera le garant du droit à un logement décent et indépendant. Si ce texte ne crée pas le droit au logement, il tend à le rendre effectif en le transformant en une véritable obligation de résultat pour l'Etat et offre de nouvelles voies de recours, amiables et contentieuses, aux personnes dépourvues de logement ou mal logées⁹⁴⁶. Cette garantie législative ne remet pas en cause la place des collectivités territoriales et de leurs groupements, dans la mesure où l'effectivité du droit au logement ne repose pas uniquement sur des voies de recours mais implique une forte mobilisation des collectivités publiques afin de favoriser le développement d'une offre de logements adaptée à la demande⁹⁴⁷.

Le droit au logement opposable, garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence, n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent et indépendant par ses propres moyens ou de s'y maintenir⁹⁴⁸.

La loi du 5 mars 2007 entend rendre le droit au logement opposable, c'est-à-dire garantir sa mise en œuvre effective en ouvrant deux voies de recours aux citoyens : un recours amiable auprès d'une commission départementale de médiation, accessible à toute personne sollicitant un logement social ou un hébergement, puis, le cas échéant, un recours contentieux auprès de la juridiction administrative, ouvert progressivement à tous les demandeurs reconnus prioritaires par la commission qui n'ont pas reçu d'offre de logement ou d'hébergement adéquate⁹⁴⁹.

Vraisemblablement pour des raisons économiques et financières, la compétence « logement social » n'a pas été transférée aux collectivités territoriales en 1983⁹⁵⁰. Toutefois, le

⁹⁴⁴ R. BALLAIN, F.BENIGUI (dir.), *Mettre en œuvre le droit au logement*, La documentation française, 2004, p.19.

⁹⁴⁵ JO, 6 mars 2007, p.4190.

⁹⁴⁶ J.-P. BROUANT, *Un droit au logement... variablement opposable*, AJDA, 2008, p.506.

⁹⁴⁷ P. QUILICHINI, *Les attributions des collectivités locales en matière de logement*, in *Encyclopédie des collectivités locales*, 2007, n°27.

⁹⁴⁸ L'article L. 300-1 du Code de la construction et de l'habitation.

⁹⁴⁹ P. QUILICHINI, *Le droit au logement opposable*, AJDI, 2007, p.364.

⁹⁵⁰ P. QUILICHINI, *Logement social et décentralisation*, LGDJ, 2001, p.V.

législateur a formalisé l'implication des collectivités locales en reconnaissant clairement leur responsabilité en matière d'habitat à côté de celle de l'Etat. Il faut noter ici que d'après M. Quilichini, le recours au concept de responsabilité n'est pas neutre. En effet l'auteur explique que celui-ci est plus large que le concept de compétence, puisque contrairement à ce dernier il ne confère pas seulement des pouvoirs mais impose aussi des devoirs aux collectivités publiques⁹⁵¹. Ainsi, selon l'auteur, l'emploi du terme « responsabilité » empêche les communes et l'Etat de poser des raisons économiques, par exemple pour ne pas atteindre l'objectif de construction de logements sociaux.

La loi du 13 juillet 2006, portant sur l'engagement national pour le logement (art.86), a étendu les compétences de la commission départementale de conciliation à la question de la décence du logement, afin d'accélérer le règlement de ce type de litiges. L'objectif est de créer un recours amiable afin d'éviter le contentieux. Toutefois, la saisine de la commission n'est pas un préalable à celle du juge. La loi DALO du 5 mars 2007 a précisé que cette saisine restait facultative. De plus, même si la commission est saisie, le bailleur et le locataire ne sont pas obligés d'attendre qu'elle ait rendu son avis avant la saisine juridictionnelle⁹⁵². La notion d'habitat indigne introduite par les lois LRL (libertés et responsabilités locales) et ENL (engagement national pour le logement) concerne les locaux qui relèvent des polices du logement exercées par le maire et le préfet ; autrement dit, les immeubles insalubres ou menaçant ruine, les hôtels meublés dangereux et les locaux exposés au risque de plomb. La commune peut contrôler le caractère décent du logement⁹⁵³ en amont, à travers la délivrance des autorisations de construire qui est subordonnée au respect des règles générales de construction⁹⁵⁴. Ces règles imposent notamment une surface habitable minimale, une installation d'eau potable... Ces mesures s'inscrivent dans la continuité de la loi du 15 février 1902 relative à l'hygiène publique, qui imposait aux communes l'élaboration d'un règlement sanitaire général afin de déterminer « *les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances...* ». Les maires étaient chargés en délivrant les permis de construire de vérifier le respect des conditions prescrites par le règlement sanitaire dans les communes de plus de 20 000 habitants⁹⁵⁵.

⁹⁵¹ P. QUILICHINI, Les attributions des collectivités locales en matière de logement, *in* Encyclopédie des collectivités locales, 2007, n°21.

⁹⁵² L'article 20 de la loi 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

⁹⁵³ CCH, art. L.301-1.

⁹⁵⁴ Code de l'urbanisme, article L.421-1 et s.

⁹⁵⁵ P. QUILICHINI, Les attributions des collectivités locales en matière de logement, *op. cit.*, n°294.

La participation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à l'amélioration du patrimoine existant peut prendre différentes formes. Ils sont parfois simplement associés à la mise en œuvre de dispositifs dont l'initiative appartient à l'Etat. Mais ils peuvent également engager des procédures que le législateur a placées sous leur seule responsabilité⁹⁵⁶. Effectivement, les collectivités publiques disposent de divers instruments pour contraindre les propriétaires à réparer les immeubles qui présentent un danger pour la sécurité des occupants et des tiers. Elles peuvent, en concertation avec l'Etat, jouer un rôle dans la lutte contre l'insalubrité ou mener une action pour améliorer l'habitation des logements⁹⁵⁷, comme c'est le cas concernant la police spéciale des immeubles menaçant ruine.

La loi DALO permet en effet aux demandeurs de logement reconnus prioritaires par une commission de médiation de saisir le juge administratif afin qu'il enjoigne à l'Etat de procéder au relogement, éventuellement sous astreinte. Récemment, le Conseil d'Etat a jugé compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme le versement de l'astreinte que peut prononcer le juge dans le contentieux du droit au logement opposable à un fonds de l'Etat⁹⁵⁸. Il a également précisé la marge de manœuvre du juge pour fixer le montant de cette astreinte. Le Conseil d'Etat rappelle en effet que « *la décision de la commission départementale de médiation est susceptible d'un recours de droit commun devant le juge administratif* » et que « *l'inaction de l'Etat est susceptible d'être sanctionnée, le cas échéant, par le juge saisi d'un recours en responsabilité* ». Dès lors, il estime que la voie de recours spécifique prévue par l'article L. 441-2-3-1 du CCH « *devant un juge doté d'un pouvoir d'injonction et d'astreinte de nature à surmonter les éventuels obstacles à l'exécution de ses décisions, présente un caractère effectif, au regard des exigences découlant de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il en va ainsi, alors même que l'astreinte éventuellement prononcée sur le fondement de cet article, compte tenu des critères qu'il énonce, est versée par l'Etat, non au requérant, mais à un fonds d'aménagement urbain régional dépendant de l'Etat, dont les moyens ne sont pas exclusivement employés à la construction de logements sociaux* ».

Il précise également l'interprétation de l'article 76 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, qui dispose que l'astreinte doit être

⁹⁵⁶ *Ibidem*, n°298.

⁹⁵⁷ *Ibidem*, n° 301.

⁹⁵⁸ CE Avis, 2 juillet 2010, n°332825, AJDA, 2010, p.1343, somm. DE MONTECLER.

fixée « en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation ».

Il ressort des travaux préparatoires de cette loi, estime le Conseil d'Etat, que le législateur « n'a pas entendu limiter le montant de cette astreinte au montant du loyer moyen de ce logement, mais permettre qu'elle soit modulée, selon les circonstances de l'espèce, en fonction de ce montant, calculé sur la même période que l'astreinte ». Ainsi, ajoutent les juges du Palais-Royal, l'astreinte « qui peut être un multiple du montant de ce loyer moyen, ne saurait néanmoins s'écarter de cette référence de façon disproportionnée. En particulier, l'hypothèse d'une astreinte dont le montant serait égal au coût pour l'Etat de la construction d'un logement social, calculé sur la même période, ne prendrait pas en compte de façon raisonnable cette référence au loyer moyen ». Ils précisent que « cette référence vaut pour la ville de Paris, pour laquelle les dispositions législatives précitées ne prévoient pas de règle spécifique ; il ressort au contraire des travaux préparatoires à la loi du 25 mars 2009 que le législateur a, précisément, souhaité définir une règle homogène applicable sur l'ensemble du territoire ».

Enfin, la Haute Juridiction indique que « dès lors que le juge dispose ainsi de la faculté de moduler le montant de l'astreinte, il doit pouvoir prendre en compte d'autres éléments que le montant du loyer moyen du type de logement adapté aux besoins du demandeur et statuer en fonction de l'ensemble des circonstances de l'espèce. Il lui est, par suite, possible de moduler le montant de l'astreinte en fonction de critères tenant notamment à la taille de la famille, à la vulnérabilité particulière du demandeur, à la célérité et aux diligences de l'Etat, tant lors de la fixation de l'astreinte que lors de sa liquidation et, le cas échéant, de la fixation d'une nouvelle astreinte pour la période ultérieure ».

S'agissant du droit au logement opposable, il n'y a pas encore, à notre connaissance, de décision du juge administratif saisi d'un recours en responsabilité. En effet, la première application de DALO porte sur le caractère urgent de la situation⁹⁵⁹. Ce droit étant garanti par l'Etat, un recours en responsabilité sera forcément engagé contre ce dernier, et les conditions d'engagement de cette responsabilité seront déterminées par la jurisprudence⁹⁶⁰. Cependant, sachant que les collectivités territoriales ont l'obligation de construire des logements sociaux, avec le droit au logement opposable, les collectivités aussi peuvent voir leur responsabilité

⁹⁵⁹ TA Paris, 20 mai 2008, Mme Fofana, RDI, 2008, p.332, obs. ZITOUNI.

⁹⁶⁰ P. QUILICHINI, *art. précit.*, AJDI, 2007, p.364.

mise en cause. Toutefois, compte tenu du fait que l'obligation qui pèse sur les collectivités est une obligation envers l'Etat, ce droit n'ouvrira pas a priori un nouveau champ de responsabilité pour celles-ci, du moins envers les victimes.

Par contre, l'action sociale de logement ne se limite pas à cela. Se pose également le problème des gens du voyage, pour lequel les collectivités jouent un rôle essentiel.

B- Les gens du voyage

Selon l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, sont concernées par la législation relative à l'accueil et à l'habitation des gens du voyage les « *personnes dites gens du voyage dont l'habitation traditionnel est constitué de résidences mobiles* ». Les utilisateurs occasionnels de caravanes ne sont pas concernés par cette législation, puisque leur mode de vie habituel n'est pas une résidence mobile contrairement à celui des gens du voyage⁹⁶¹.

La loi 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement a reconnu aux gens du voyage, dans son article 28, un droit au stationnement. Cet article faisait obligation aux communes de plus de 5 000 habitants d'aménager des aires d'accueil, mais permettait également aux maires de prendre des arrêtés interdisant de façon générale et absolue le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal⁹⁶². La violation desdits arrêtés autorise le maire à saisir le président du tribunal de grande instance afin qu'il ordonne l'évacuation forcée des contrevenants⁹⁶³. Toutefois, l'interdiction du stationnement des gens du voyage sur le territoire communal, par voie d'arrêté municipal, est conditionnée par la réalisation d'une aire d'accueil aménagée.

Dans l'affaire de la commune de Verdun, par exemple, estimant que les aires prévues étaient réalisées, le maire de Verdun prit un arrêté interdisant le stationnement en dehors des aires prévues. Les requérants, gens du voyage, estimaient que les aires qui leur étaient réservées, ne comportant pas les aménagements nécessaires, ne répondaient pas aux normes de salubrité et de sécurité. La Cour administrative d'appel⁹⁶⁴ a considéré que la non-réalisation d'une aire de stationnement répondant aux exigences de la loi de 1990 faisait obstacle à l'intervention d'un

⁹⁶¹ E. AUBIN, La commune et les gens du voyage, *op. cit.*, p.18.

⁹⁶² E. AUBIN, Commentaire de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, AJDA, 2000, p.822.

⁹⁶³ H. ARBOUSSET, Droit administratif des biens, Studyrama, 2005, p.138.

⁹⁶⁴ CAA Nancy, 4 décembre 2003, Commune de Verdun, AJDA, 2004, p.82.

arrêté interdisant le stationnement en dehors des aires réservées. Elle a conclu qu'une aire n'est réalisée au sens de l'article 28 de la loi que si elle est pourvue des aménagements indispensables, notamment sur le plan sanitaire, ce qui empêche les communes de contourner la loi trop facilement en baptisant n'importe quel terrain du nom d'aire d'accueil⁹⁶⁵.

L'article 1^{er} de la loi relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage du 5 juillet 2000⁹⁶⁶ impose aux communes de plus de 5000 habitants de réaliser des aires d'accueil permettant à ceux-ci de séjourner dans des conditions décentes. En ce qui concerne les communes de moins de 5000 habitants, elles sont soumises à un devoir jurisprudentiel d'accueil⁹⁶⁷.

Ainsi, le maire ne peut interdire le stationnement des nomades, et la responsabilité d'une commune peut être engagée si elle ne réalise pas, comme l'y oblige la loi, une aire d'accueil des nomades présentant des conditions d'aménagement minimales, notamment sur le plan sanitaire⁹⁶⁸. De plus, le non-respect de cette obligation peut conduire l'Etat à acquérir les terrains nécessaires et à les aménager, l'ensemble des contraintes financières générées étant alors à la charge des collectivités défailtantes. La commune a non seulement la possibilité d'interdire le stationnement des gens du voyage dans des terrains qui ne sont pas prévus à cet effet, mais elle peut aussi voir sa responsabilité engagée du fait de stationnement irrégulier de gens du voyage sur le territoire communal. En effet, le stationnement des nomades peut être un problème pour les autorités publiques dans le cas de stationnement des gens du voyage sur les terrains publics ou privés qui ne leur sont pas destinés. Si les forces de l'ordre n'obtiennent pas leur départ à l'amiable, il n'y a alors d'autre solution que de saisir le juge d'une demande d'expulsion et d'effectuer les aménagements matériels aptes à rendre plus difficile leur installation (par exemple, arceaux empêchant les véhicules autres que les véhicules de tourisme d'accéder aux parkings ou tranchées ou murets interdisant l'accès de tout véhicule non autorisé aux espaces verts). Entre-temps, le stationnement des nomades peut avoir causé des dommages dont la réparation peut être demandée à la puissance publique lorsqu'ils ont été causés à des intérêts privés.⁹⁶⁹. C'est dans ce sens qu'a délibéré le Conseil d'Etat dans son arrêt du 20 décembre 2000 en considérant qu' « *alors que la présence de nomades sur le territoire de la commune était depuis plusieurs années la cause de troubles à l'ordre public et*

⁹⁶⁵ P. ROUSSELLE, Le droit des nomades à un accueil décent, AJDA, 2004, p.82.

⁹⁶⁶ La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, AJDI, 2000, p.663.

⁹⁶⁷ E. AUBIN, La commune et les gens du voyage, *op. cit.*, p.27.

⁹⁶⁸ P. ROUSSELLE, *art. précit.*, AJDA, 2004, p.82.

⁹⁶⁹ D. DE BECHILLON, La responsabilité du fait des conditions de stationnement des gens du voyage, note sous CE, 20 décembre 2000, Compagnie d'assurances Zurich international et a., D., 2002, p.529.

de dommages aux biens, le maire, en ne faisant pas usage de ses pouvoirs de police pour réglementer la circulation et le stationnement des nomades, a commis une faute qui engage la responsabilité de la commune à l'égard des victimes de ces dommages »⁹⁷⁰. Conformément à ses pouvoirs de police en la matière, le maire aurait donc dû prendre des mesures de police administrative destinées à éviter une occupation irrégulière de parcelles situées sur le territoire de sa commune⁹⁷¹.

Le contentieux est né quelques mois seulement après l'adoption de l'article 28 de la loi Besson qui a imposé aux communes de plus de 5 000 habitants l'obligation d'aménager une aire d'accueil pour les gens du voyage. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a rejeté le premier argument des requérants qui consistait à soutenir que la commune aurait dû, conformément à cette législation, aménager un terrain réservé à l'accueil et au stationnement des gens du voyage en estimant que « *compte tenu du peu de temps qui s'est écoulé entre la publication de cette loi et la survenance des dommages, aucune faute ne peut être imputée à la commune du fait qu'elle n'avait pas, en octobre 1990, réservé et aménagé un terrain pour le séjour des nomades* ». Effectivement, au moment des faits la loi du 31 mai 1990 avait été publiée depuis quatre mois seulement. Le juge administratif reconnaît ici, d'après M. Aubin, l'existence d'un délai que l'on peut qualifier de raisonnable pour réaliser une aire d'accueil⁹⁷².

Dans le cas où les dommages sont causés par les gens du voyage sur les biens privés lors d'un grand rassemblement occasionnel d'hommes, la responsabilité de la commune n'est pas engagée. En effet, dans une telle situation la responsabilité de l'Etat peut être retenue du fait d'un attroupement ou d'un rassemblement⁹⁷³. Par contre, le maire doit utiliser ses pouvoirs de police en matière de lutte contre les bruits de voisinage. L'inaction du maire constitue une faute simple et engage la responsabilité de la commune⁹⁷⁴.

En effet, la Cour administrative d'appel de Paris n'a pas hésité à engager la responsabilité d'une commune et de l'Etat en raison de leur inaction face aux « *troubles de voisinage perpétrés par des nomades* » en voie de sédentarisation à l'origine de tapages diurnes et nocturnes, de menaces physiques, de dégradations de biens mobiliers et immobiliers et de jets

⁹⁷⁰ CE, 20 décembre 2000, Compagnie d'assurances Zurich international et a., D., 2002, p.529.

⁹⁷¹ E. AUBIN note sous CE, 20 décembre 2000, Compagnie d'assurances Zurich international et a., AJDA, 2001, p.898.

⁹⁷² E. AUBIN, La commune et les gens du voyage, *op. cit.*, p.220.

⁹⁷³ CAA Nantes, 27 avril 2000, SCI La Gravelle c/ Commune d'Argentan, inédit au Lebon, cité par E. AUBIN, La commune et les gens du voyage, *op. cit.*, p.217.

⁹⁷⁴ CE, 28 novembre 2003, Commune de Moissy-Cramayel, AJDA, 2004, p.988.

d'immondices et de détritrus par-dessus les clôtures des propriétés des riverains. En considérant que le maire devait user de ses pouvoirs de police issus de l'article L/2212-2, 2° du CGCT selon lequel la police municipale comprend notamment « *le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes ... les bruits, y compris les bruits de voisinage ... et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique...* ». Quant à la responsabilité de l'Etat, elle est retenue parce que le préfet n'a pas fait usage du pouvoir de substitution qu'il détient selon l'article L. 2215-1 du CGCT⁹⁷⁵.

§ II- La collaboration pour prévenir les catastrophes naturelles

L'Etat et les communes ont des devoirs concernant la prévention des catastrophes naturelles et ils peuvent se voir coresponsables des dommages causés par celles-ci (A) et il convient de ce fait de préciser leurs responsabilités respectives en la matière (B).

A- Les responsabilités résultant d'une catastrophe naturelle

Les personnes publiques ont des pouvoirs de police pour prendre des mesures préventives contre des catastrophes naturelles (1) elles se voient aussi en obligation de construire des ouvrages de protection contre ces risques (2).

1- Les polices de la prévention des risques naturels

L'obligation de prévention pèse principalement sur la commune. En effet, l'article L. 2212-2-5 du CGCT dispose que la police municipale a pour objet d'assurer la sécurité et la salubrité publique, et qu'à ce titre lui appartient « *le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires les fléaux calamiteux tels que les inondations, les ruptures de digues, de pouvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure* ». Cette obligation de prévention implique la réalisation de paravalanches et la signalisation des risques ; pour ce qui concerne les inondations, elle implique la signalisation des zones

⁹⁷⁵ CAA Paris, 19 mars 2003, Vidal, Da Mota, De Andrade, JCP A., 2003, p.1198, n°1819, note MOREAU.

submersibles et la réalisation des travaux nécessaires⁹⁷⁶ même sur des propriétés privées⁹⁷⁷. Ces travaux doivent être réalisés dans l'intérêt général et sont toujours à la charge de la commune⁹⁷⁸. Cependant l'absence d'intervention ne constitue pas de faute lorsque les travaux excèdent les capacités financières de la commune⁹⁷⁹.

L'obligation d'information est de signalisation comprend de prendre les mesures nécessaires, appropriées et suffisantes de signalisation des risques naturels⁹⁸⁰. Cette obligation d'information, au titre du pouvoir de police générale du maire, concerne notamment les avalanches⁹⁸¹, les menaces d'éboulement⁹⁸², de glissements de terrain et d'effondrement de falaises ainsi que les risques d'inondation⁹⁸³.

En cas des accidents naturels il appartient au maire de prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances, d'informer d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et de lui faire connaître les mesures qu'il a prescrites⁹⁸⁴. Si les conséquences prévisibles des calamités excèdent par leur importance ou leur intensité les dimensions ou les capacités de prévention de la commune, il incombe alors au maire de « *provoquer l'intervention de l'administration supérieure* », c'est-à-dire le préfet. Le maire, titulaire de la police municipale, a en charge deux séries d'obligations qui se traduisent par deux types de responsabilités de la commune du fait de ses activités de police : une obligation générale de prévention des accidents naturels et des fléaux de toute nature qui menacent la sécurité des habitants, et une obligation spéciale de prendre, en cas de danger « grave et imminent », les mesures imposées par les circonstances⁹⁸⁵.

L'Etat, de son côté, est responsable de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles. En fait, les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent, dans leur corps-

⁹⁷⁶ J. UNTERMAIER, Les crues. Lutte contre les inondations et protection de l'environnement, Droit et Ville, n° 21, 1986, p.10.

⁹⁷⁷ CE, 6 février 1970, Kerguelen, Rec., p.87 ; RDP, 1970, p.1126, note WALINE.

⁹⁷⁸ CE, 8 octobre 1984, Sieurs Veau et Vaté, Rec., p.519.

⁹⁷⁹ CE, 25 novembre 1983, Mme Sice, DA, 1983, n°496 ; CE, 27 juillet 1979, Carot et a., Rec., p.34 ; Quot. jur., 20 oct. 1979, note MODERNE ; CE, 16 juin 1986, Assoc. Le ski alpin murois, Rec., p.141 ; D., 1990, p.300, obs. BON et TERNEYRE ; RFDA, 1989, p.719.

⁹⁸⁰ CE, 28 avril 1967, Sieur Lafont, Rec., p.182 ; D., 1967, p.434, concl. GALABERT ; AJDA, 1967, p.306 et 272, chron. LECAT et MASSOT ; JCP, 1967.II.15296 note RABINOVITCH.

⁹⁸¹ CAA Lyon, 1^{er} février 1990, Consorts Pressigout, Rec., T., p.980.

⁹⁸² CE, 13 mars 1989, Pierre Bernard c/ Commune de La Ciotat, DA, 1989, n°247 ; JCP, 1989.IV.249.

⁹⁸³ CE, 22 juin 1987, Ville de Rennes c/ Compagnie rennaise de linoléum et du caoutchouc, Rec., p.223 ; LPA, 1987, p.16, note MODERNE ; AJDA, 1988, p.65, obs. MOREAU ; D., 1988, somm. 163, obs. MODERNE et BON.

⁹⁸⁴ L'article L2212-4 du CGCT.

⁹⁸⁵ F. MODERNE, Responsabilité de l'Etat et des communes en cas de réalisation de risques naturels et technologiques majeurs, Droit et Ville, 1986, n° 21, p.155.

même, poser des règles de protection contre les risques naturels, puisqu'ils peuvent délimiter des secteurs où l'existence de risques naturels tels qu'inondations, érosion, affaissement, éboulements, avalanches, justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions ou installations de toute nature. S'ils ne le font pas, ou pas suffisamment, ils pourront être complétés par ce que les textes ont appelé d'abord des « plans d'exposition aux risques naturels prévisibles », mais qui se nomment aujourd'hui Plans de prévention des risques naturels⁹⁸⁶. La loi Barnier du 2 février 1995 institue en effet les Plans de prévention des risques naturels (PPRN) qui se substituent aux autres outils réglementaires et notamment aux Plans de surfaces submersibles (PSS), aux Plans d'exposition aux risques naturels (PER) ainsi qu'aux périmètres de risques délimités en application de l'article R.111-3 du Code de l'urbanisme.

Les PPRN ont pour objet de délimiter les zones directement exposées à des risques et d'autres zones qui ne le sont pas directement mais où certaines occupations ou certains usages pourraient aggraver les risques⁹⁸⁷. Le plan de prévention des risques naturels constitue donc l'un des instruments essentiels de l'action de l'Etat en matière de prévention des risques naturels.

En outre, en cas de carence du maire dans l'action de prévenir les inondations, il incombe au préfet de se substituer à lui après une mise en demeure restée sans effet, conformément aux pouvoirs qu'il tient de l'article L. 2215-3 du CGCT.

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles ont pour objet de délimiter des zones exposées et de déterminer les techniques de prévention devant y être mises en œuvre tant par les propriétaires que par les collectivités publiques⁹⁸⁸. Ainsi, pour la prévention des risques naturels, l'Etat et les communes suivent le même but mais par des moyens différents. Au sujet de la prévention des risques, le préfet et le maire doivent adopter une attitude de prudence, qui peut conduire à un cumul des interventions⁹⁸⁹, et à défaut, cela peut déboucher sur un cumul de responsabilité.

⁹⁸⁶ J-B. AUBY, H. PERINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien, 8^e Ed., 2008, n° 548, p.285.

⁹⁸⁷ Art. L. 562-1 II du Code de l'environnement.

⁹⁸⁸ J-B. AUBY, H. PERINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, Droit de l'urbanisme et de la construction, *op. cit.*, p.285.

⁹⁸⁹ C. SCHAEGIS, note sous CE, 13 mai 1997, Balusson et autres c/ Mutuelle du Mans IARD et autre, D., 1998, jur., p.11.

C'était le cas dans l'affaire Balusson⁹⁹⁰. La catastrophe du Grand-Bornand avait causé la mort ou la disparition de vingt trois personnes. L'Etat et la commune sont condamnés pour fautes respectives du préfet et du maire et tenus pour solidairement responsables des conséquences dommageables de l'accident, le cas de force majeure et le fait du tiers ayant été explicitement écartés⁹⁹¹. En effet, la crue du torrent n'a pas été considérée comme imprévisible, dans la mesure où le torrent Le Borne était sorti de son lit et avait inondé les terrains alentours à plusieurs reprises au cours du 19^e siècle, et où, le 8 juillet 1936, à la suite d'un orage violent en fin d'après midi, ce torrent et ses affluents ont, sur le territoire de la commune de Grand Bornand, arraché des ponts et des barrages et inondé les propriétés riveraines, obligeant de nombreux habitants à abandonner leur demeure. Le Conseil d'Etat a donc considéré que *« quelle qu'ait été la violence de la crue à l'origine de l'inondation soudaine d'un terrain de camping, le 14 juillet 1987, dans cette commune, par ce torrent, laquelle a causé la mort ou la disparition de 23 personnes, cette inondation dont la cause était identique à celles des inondations précédemment constatées n'était pas imprévisible et ne peut, dès lors, être assimilée à un cas de force majeure »*.

Il a été reproché au préfet d'avoir autorisé l'ouverture d'un terrain de camping sans avoir pris en compte la sécurité des usagers. L'arrêt se fonde sur un rapport d'expertise qui constatait que le camping était installé en bordure immédiate du torrent et que la majeure partie du terrain utilisé se trouvait jusqu'à trois mètres en-dessous du fil de l'eau, et sans aucune protection⁹⁹². Pour statuer sur l'existence d'une faute, le juge remonte aussi loin que la date à laquelle l'autorisation d'urbanisme a été délivrée, afin de savoir si sa délivrance peut être considérée comme illégale puisqu'il est d'usage de distinguer deux hypothèses : si le risque était connu à cette époque et que l'administration avait tout de même délivré l'autorisation, ceci constitue une faute de nature à engager la responsabilité de celle-ci⁹⁹³. En revanche, si les risques étaient inconnus au moment de la délivrance de l'autorisation, la délivrance de l'autorisation est légale⁹⁹⁴ et l'administration ne commettrait pas de faute en la délivrant, malgré le fait que des événements naturels aient pu se produire ultérieurement⁹⁹⁵. Si la justice administrative admet qu'un danger n'a pas à être certain pour qu'elle puisse le prendre en considération au

⁹⁹⁰ CE, 13 mai 1997, Balusson et autres c/ Mutuelle du Mans IARD et autre, D., 1998, jur., p.11, note SCHAEGIS ; DA, juill. 1997 p.5, concl. ERSTEIN ; LPA, 14 nov. 1997, note MALLOL.

⁹⁹¹ J. MOREAU, Responsabilité administrative et sécurité publique : droit positif et perspectives d'évolution, AJDA, n° spécial juill. août 1999, p.96.

⁹⁹² *Idem*.

⁹⁹³ CE, 3 novembre 1989, SNC Sanz-Samenayer, RDP, 1990, p.1177, n°42 ; DA, 1990, n°61.

⁹⁹⁴ CE, 29 juin 1992, Leblanc, Rec., p.1388 ; RDP, 1993, p.1122 ; DA, 1992, p.398.

⁹⁹⁵ E. LE CORNEC, Les autorités de l'urbanisme face aux risques naturels, AJDI, 1999, p.198.

titre du principe de précaution, elle attend cependant que l'autorité qui l'invoque à l'appui d'un acte soit effectivement en mesure d'en établir l'existence⁹⁹⁶. Dans le cas de cette affaire, puisque le risque était connu, la faute du préfet était constituée.

Quant au maire, il lui était reproché, d'une part de n'avoir pris à l'égard de l'exploitant du terrain de camping Le Borne aucune mesure ou interdiction pour prévenir les calamités telles que les inondations, et d'autre part, le jour même de la catastrophe, de n'avoir pris aucune disposition pour prévenir les risques que couraient les campeurs alors que les sols étaient saturés d'eau en raison de la pluviosité intense observée au cours des semaines précédentes et qu'un bulletin météorologique exceptionnel avait annoncé la survenue d'orages violents sur le secteur. D'après M. Moderne, « *il serait vain d'imposer à la commune une obligation permanente et généralisée. Si la réalisation du risque est prévisible, si l'autorité de police municipale dispose du temps nécessaire pour prendre des mesures efficaces, le juge administratif n'hésitera pas à condamner la collectivité le plus souvent pour faute simple car il s'agit de dispositions préventives d'ordre réglementaire relativement faciles à prendre et à faire respecter* »⁹⁹⁷.

Par conséquent, le Conseil d'Etat a retenu la responsabilité solidaire de l'Etat et de la commune. Il est certain que dans le domaine de la prévision des risques naturels, l'Etat et la commune ont tous les deux des compétences et des responsabilités : la commune, surtout en ce qui concerne les pouvoirs de police municipale, mais pas seulement, et l'Etat, sur la base de différents textes, concernant notamment les plans de prévention des risques et plan ORSEC. Il existe ainsi une collaboration entre eux, non pas stricte puisqu'ils agissent séparément, mais certaine puisqu'ils ont pour même but et pour même objet de prévenir les catastrophes, et qu'ils agissent dans le même sens ; donc on peut qualifier cette collaboration de « restreinte ». Ce qui mène, le plus souvent, au partage des responsabilités opéré par le juge.

L'avalanche qui a, le 10 février 1970, dévasté un chalet à Val-d'Isère et entraîné la mort de 39 personnes, ne présentait pas, malgré sa violence exceptionnelle, compte tenu de ce que trois

⁹⁹⁶ TA Poitiers, 22 octobre 2002, Commune d'Ardin, AJDA, 2002, p.1351, note JEGOUZO.

⁹⁹⁷ F. MODERNE, *art. précit.*, Droit et Ville, 1986, n° 21, p.155.

fois au moins depuis 1917 des avalanches de même provenance avaient atteint la zone de la rive gauche de l'Isère où est situé ce chalet, le caractère d'un événement de force majeure⁹⁹⁸.

Dans les circonstances de l'affaire et compte tenu tant de l'importance du développement de la station de sports d'hiver que de la gravité des risques encourus, l'insuffisance des mesures de prévision et de prévention prises par la commune a constitué une faute de nature à engager sa responsabilité vis-à-vis des victimes ; le fait que le retard pris dans la délimitation des zones exposées aux risques naturels engage la responsabilité de l'Etat, auquel il incombe de prendre les mesures imposées par la législation de l'urbanisme, n'est pas de nature à exonérer la commune de la responsabilité qu'elle encourt du fait de ses obligations en matière de police de sécurité⁹⁹⁹. L'Etat était également tenu de prévoir les risques d'avalanche, puisque la réglementation applicable en matière de permis de construire imposait au préfet de délimiter « *des terrains exposés à un risque naturel* »¹⁰⁰⁰. D'ailleurs, le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de juger qu'un retard anormal dans la mise en œuvre, sur le territoire de la commune de Tignes, de cette procédure de délimitation, était constitutif d'une faute¹⁰⁰¹. Toutefois, dans l'affaire Val-d'Isère, la Haute Juridiction précise qu'un tel retard, qui affecte l'application des règles de l'urbanisme par les autorités de l'Etat, ne peut avoir pour effet d'exonérer la commune de l'obligation générale qui lui incombe au titre de la police de la sécurité¹⁰⁰². Pour engager la responsabilité de la commune, le tribunal administratif a relevé que le maire avait manqué à son devoir d'assurer la sécurité des personnes en n'appréciant pas dans les conditions exigées par les circonstances les risques auxquels était exposé le chalet dans les jours et les heures ayant précédé immédiatement la catastrophe, et en ne prenant pas les mesures de police qui s'imposaient¹⁰⁰³. Selon le Conseil d'Etat, la commune n'avait pas procédé « *de façon approfondie, à l'étude des zones exposées à des risques d'avalanches* » pendant la période de croissance de l'agglomération de Val-d'Isère ; par ailleurs, elle n'avait entrepris qu'« *une part très réduite du programme de construction des ouvrages de protection qui eussent été nécessaires pour assurer une protection efficace contre les avalanches et dont il ne ressort pas des pièces du dossier que la réalisation eût été hors de proportion avec les ressources de la commune* ». Dans ces conditions, et « *compte tenu tant de l'importance du*

⁹⁹⁸ F. MODERNE, obs. sur CE, 1^{re} et 4^e Sous-Sect., 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère c./ Bosvy et autres, JCP, 1986. II. 20670.

⁹⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰⁰ Code de l'urbanisme l'article R.310-3 et 311-3 à lors en vigueur.

¹⁰⁰¹ CE, 27 juillet 1979, Blanc, Rec., p.352 ; DA, 1979, n°336.

¹⁰⁰² R. VANDERMEEREN, Responsabilité des services de police, *in*, Rép. Resp. puis. publ., 2005, n°361.

¹⁰⁰³ B. LASSERRE, concl. sur CE, 1^{re} et 4^e Sous-Sect., 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère c./ Bosvy et autres, JCP, 1986. II. 20670.

développement de la station de sports d'hiver que de la gravité des risques encourus, l'insuffisance des mesures de prévision et de prévention a constitué une faute de nature à engager sa responsabilité vis-à-vis des victimes »¹⁰⁰⁴. La responsabilité de la commune est donc engagée non seulement pour faute commise dans la police municipale mais également du fait de ne pas avoir effectué la construction des ouvrages de protection nécessaires.

2- Les ouvrages de protection

Au titre de ses pouvoirs de police municipale, le maire doit prendre les mesures nécessaires pour prévenir les dommages. La prévention implique en effet, comme l'annonce l'article L. 2212-2, 5° « des précautions convenables » qui peuvent revêtir des formes variées ; en ce qui concerne les crues par exemple, cela peut aller de l'établissement d'une carte de zones submersibles au pompage de l'eau, en passant par l'édification de barrages et de digues ou le renforcement des ouvrages existants¹⁰⁰⁵.

L'un des moyens aptes à prévenir les risques d'avalanches consiste à construire des ouvrages de protection, souvent dénommés pare-avalanches, dont il ne fait pas de doute qu'ils constituent des ouvrages publics lorsqu'ils sont le fait d'une personne publique et notamment d'une commune, ce qui est très généralement le cas, et même s'ils peuvent être construits sur des terrains privés¹⁰⁰⁶.

La question se pose de savoir si l'administration a l'obligation de faire ces travaux. Concernant les pare-avalanches, dans le cas de la commune de Val d'Isère, relevant que la commune n'avait entrepris qu'une part très réduite du programme de construction des ouvrages de protection qui eussent été nécessaires pour assurer une protection efficace contre les avalanches, et comme il ne ressortait pas que leur réalisation eût été hors de proportion avec les ressources de la commune, le Conseil d'Etat conclut que, « *dans les circonstances de l'affaire et compte tenu tant de l'importance du développement de la station de sport d'hiver que de la gravité des risques encourus, l'insuffisance de mesures de prévision et de prévention prises par la commune a constitué une faute de nature à engager sa responsabilité vis-à-vis*

¹⁰⁰⁴ CE, 1^{re} et 4^e Sous-Sect., 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère c./ Bosvy et autres, Rec., T., p.635 ; JCP, 1986. II. 20670, concl. LASSERRE, note MODERNE ; LPA, du 7 mai 1986, concl. ; AJDA, 1986, p.298, chron. AZIBERT et FORNACCIARI ; D., 1986, IR, 463, obs. MODERNE et BON.

¹⁰⁰⁵ J. UNTERMAIER, *art. précit.*, Droit et Ville, n° 21, 1986, p.10.

¹⁰⁰⁶ P. BON, Protection contre les risques naturels, *in*, Encyclopédie des collectivités locales, 2005, n°41.

des victimes »¹⁰⁰⁷. En revanche, dans l'affaire Carot, la commune avait en réalité réalisé des ouvrages pare-avalanches, mais ils ne s'étaient pas avérés totalement efficaces puisqu'une avalanche particulièrement forte a détruit en tout ou en partie 12 chalets et 5 immeubles collectifs dont un hôtel de 6 étages. Le Conseil d'Etat a estimé « *qu'en n'entreprenant pas des travaux plus importants qui eussent été à l'époque hors de proportion avec ses ressources* », la municipalité n'avait pas « *commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune dans la prescription des mesures de police destinées à prévenir les accidents naturels, tels que les avalanches...* »¹⁰⁰⁸. Ainsi, la réalisation des travaux par la commune de Tignes l'exonère de sa responsabilité : le Conseil d'Etat juge que par cette activité matérielle, la commune a fait le nécessaire pour prévenir le danger, cette tâche de prévention relevant du domaine de la police municipale¹⁰⁰⁹. En résumé, alors que les personnes publiques n'ont pas l'obligation d'effectuer des travaux de protection contre l'action naturelle des flots, elles peuvent en revanche avoir l'obligation d'effectuer des travaux de protection contre les avalanches dès lors que l'intensité des risques encourus l'implique, que le coût de ces travaux n'est pas hors de proportion avec les ressources de la commune et que cette dernière s'est lancée dans un ambitieux programme de développement¹⁰¹⁰.

De cette façon les collectivités peuvent voir leur responsabilité mise en jeu pour ne pas avoir édifié des travaux de protection contre les avalanches, alors qu'elles ne sont pas tenues d'édifier des ouvrages de protection contre les inondations¹⁰¹¹. Dans le cas où cela n'est pas obligatoire, si l'administration construit un ouvrage de protection, elle sera responsable de son mauvais fonctionnement, sur le fondement de dommages de travaux publics.

B- Les limites de la coresponsabilité

Le sujet de la police municipale étant très large, une lourde responsabilité pèse sur la commune. En plus du fait que le juge administratif est sévère au sujet de la responsabilité de la commune liée au pouvoir de police du maire (1) il n'est pas possible pour la commune de plaider le fait de tiers (2).

¹⁰⁰⁷ CE, 14 mars 1986, Commune de Val d'Isère et autres, *précité*.

¹⁰⁰⁸ CE, 27 juillet 1979, Carot et autres, Rec., p.342 ; DA, 1979, n°327.

¹⁰⁰⁹ F. BOUYSSOU, Construction dans les zones de risque et responsabilité administrative, Droit et Ville, 1979, n°8, p.248.

¹⁰¹⁰ P. BON, Protection contre les risques naturels, *in*, Encyclopédie des collectivités locales, 2005, n° 43.

¹⁰¹¹ *Ibidem*, n°105.

1- La responsabilité banalisée de la commune

Traditionnellement, la jurisprudence n'adopte pas dans le domaine de la police municipale le principe selon lequel chacun des coauteurs d'un dommage répond de sa propre faute à l'égard de la victime¹⁰¹². En effet, dans notre recherche nous avons souvent critiqué la jurisprudence qui engage la responsabilité de la commune même si celle-ci n'est pas à l'origine du dommage. C'était le cas des communes à police étatisée, où il est parfois même choquant de voir engagée la responsabilité de la commune par le juge administratif¹⁰¹³. La commune est également tenue d'indemniser les collaborateurs occasionnels s'ils ont été requis dans le cadre d'une mission de police municipale, alors même que ce n'est pas le maire qui a procédé à la réquisition. D'ailleurs, s'agissant des collaborateurs occasionnels spontanés, il n'est même pas nécessaire qu'il existe un service de police municipale organisé où ceux-ci soient intervenus.

En outre, quand une catastrophe naturelle se produit sur le territoire d'une commune, par exemple, c'est encore la responsabilité de celle-ci qui est engagée du fait de la mauvaise organisation des opérations de secours, alors même que ces opérations sont organisées et coordonnées par le préfet dans le cadre d'un plan ORSEC¹⁰¹⁴. A notre sens ces plans sont des exemples par excellence de collaboration entre les personnes publiques et, par conséquent, la répartition des responsabilités doit être considérée en fonction des fautes commises par les collectivités qui y ont participé. Cependant, l'exécution défectueuse de ces opérations engage la responsabilité de la commune à l'égard des victimes du sinistre sans qu'il y ait lieu de rechercher si certaines défaillances son imputables aux autorités de l'Etat¹⁰¹⁵.

De la même façon, c'est la responsabilité de la commune qui est engagée du fait des dommages causés par le mauvais fonctionnement d'un service de lutte contre l'incendie, même si le service est organisé sous forme d'un SDIS sous le contrôle du préfet. En effet, comme la lutte contre l'incendie fait partie des attributions de la police municipale, selon le

¹⁰¹² R. VANDERMEEREN, Responsabilité des services de police, *in* Rép. Resp. puis. publ., 2005, n° 136.

¹⁰¹³ Voir supra p.144 et sv.

¹⁰¹⁴ Voir supra p.201 et sv.

¹⁰¹⁵ CE, 23 février 1973, Min. Equipement et logement c/ Sté Entreprise Tomine, Rec., p.168 ; 14 mai 1986, Commune de Cilaos, Rec., T., p.707, D., 1987, somm. 115, obs. MODERNE et BON, RDP 1987, p.477 ; AJDA, 1986, p.466, obs. RICHER ; 25 mai 1990, Abadie et autres, Rec., T., p.1026, D., 1991, somm. 232, obs. MODERNE et BON ; RDP, 1991.1462 ; JCP, 1990.IV.292 ; AJDA, 1990.824, note DARCY, GP, 1990.2, panor. 677.

critère fonctionnel, la commune doit indemniser les dommages causés par ce service, quelle que soit la collectivité dont dépend le service intervenu.

Heureusement qu'est intervenu l'article 91 de la loi du 7 janvier 1983 en la matière, qui a tempéré la responsabilité pesant sur la commune. L'article en question, rappelant tout d'abord que les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent, dispose que : « *Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou en partie de la faute d'agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence* ». Cependant, « *la responsabilité de la personne morale autre que la commune dont relève l'agent ou le service concerné ne peut être engagée que si cette personne morale a été mise en cause, soit par la commune, soit par la victime du dommage. S'il n'en a pas été ainsi, la commune demeure seule et définitivement responsable du dommage* ». Le législateur a ainsi contribué, selon M. Vandermeeren, à une répartition plus « équitable » de la charge indemnitaire entre la commune et les collectivités qui lui ont prêté leur concours¹⁰¹⁶. Toutefois, si ni la commune, ni le requérant n'ont mis en cause la responsabilité de la personne publique qui a prêté main forte à la commune, cette dernière sera chargée seule et définitivement d'indemniser la victime.

2- Le refus du fait de tiers

En règle générale, la personne publique mise en cause par la victime peut tenter d'atténuer sa responsabilité en évoquant la faute d'un tiers. Cependant, dans certains cas on a vu que la faute d'un tiers n'exonérait pas pour autant la responsabilité de la personne publique qui détenait la compétence dans un domaine, surtout dans le domaine de la police municipale que l'on a beaucoup étudié. En effet, dans ce domaine, même si la compétence ou le pouvoir de décision est partagé, la responsabilité incombe principalement à la commune.

On dit souvent, malgré une évolution dans ce domaine, que l'ordre juridique français ne tolère en rien l'irresponsabilité de la puissance publique. Cependant comme l'explique M. Guettier, le juge administratif privilégie la responsabilité de telle catégorie de personne publique plutôt que telle autre qu'il absout, ce faisant, de toute responsabilité. « *Dans ce dernier cas, nous*

¹⁰¹⁶ R. VANDERMEEREN, Responsabilité des services de police, in Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, 2005, n°145.

sommes en présence d'une forme d'irresponsabilité de la puissance publique volontaire qui sera de nature à intéresser l'administration affranchie »¹⁰¹⁷.

Dans le cas du service d'annonce des crues notamment, le fait de tiers n'est pas accepté par le Conseil d'Etat. Un arrêt de Conseil d'Etat délimite clairement la part respective de responsabilité entre l'Etat gestionnaire du service d'annonce des crues et les communes : « *Considérant qu'il appartenait uniquement au service d'annonce des crues mis en place par l'Etat de communiquer aux communes toutes informations sur la montée des eaux en vue de faciliter l'exercice par lesdites communes leur mission de police ; que par suite, la carence dont ce service aurait fait preuve dans l'accomplissement envers les communes ne peut engager la responsabilité de l'Etat envers les victimes* »¹⁰¹⁸. Il est ainsi admis que si l'Etat a une mission de transmettre les informations sur la montée des eaux, c'est seulement pour faciliter la tâche de la police municipale. En conséquence, une faute dans ce service d'annonce des crues n'engage jamais la responsabilité de l'Etat envers les victimes.

En effet, la mission de prévention des risques naturels est inscrite dans les textes dans le cadre du pouvoir de police municipale, comme l'énonce l'article L. 2212-2-5 et L. 2212-4 du CGCT. Toutefois, en raison de l'unité normative, l'Etat réglemente la prévention qui demeure l'une de ses fonctions. L'Etat a donc mis en place sur les cours d'eaux principaux des Services d'annonce de crue. Cette surveillance des crues s'effectue en collaboration avec Météo-France. Les missions d'Etat de Météo France sont définies par le décret du 18 juin 1993 et la circulaire interministérielle du 2 septembre 1993 qui précise notamment l'organisation relative aux alertes météorologiques. L'annonce des crues n'est pas une obligation légale de l'Etat. Le réseau actuel d'annonce des crues, mis en place à partir du XIXe siècle, est le résultat d'initiatives successives¹⁰¹⁹.

Le retard dans la transmission des informations ne constitue pas, de ce fait, une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat. S'agissant de dommages causés à des caravanes par une crue dans un terrain de camping municipal implanté en zone inondable, le Conseil d'Etat a jugé qu'une commune n'est pas fondée à demander la garantie de l'Etat responsable du service d'annonce des crues pour couvrir les dommages subis par les caravanes, et ceci

¹⁰¹⁷ C.GUETTIER, Irresponsabilité de la puissance publique *in* Rep. Resp. puiss. publ., 2005, n°9.

¹⁰¹⁸ CE, 22 juin 1987, Ville de Rennes c/ Compagnie rennaise de linoléum, D., 1988, somm. p.163 ; AJDA, 1988, p.65, note MOREAU ; LPA, 26 oct. 1987, p.16, note MODERNE.

¹⁰¹⁹ H.J. SCARWELL, R.LAGANIER, Risque d'inondation et aménagement durable des territoires, Septentrion, 2004, p.168 et sv.

malgré les délais anormalement long de transmission et de répercussion de l'information. En effet, selon les juges du Palais Royal, la longueur des délais ne permet pas d'établir de lien de causalité avec les dommages subis en l'absence de force majeure¹⁰²⁰. Dans l'affaire Ville de Rennes, la ville assignée en réparation incriminait également la lenteur avec laquelle les renseignements sur la montée des eaux lui avait été communiqués par le service étatique d'annonce des crues. Cependant, le Conseil d'Etat a estimé qu'elle ne pouvait se décharger de sa responsabilité envers la victime en invoquant la faute d'un tiers, en considérant que la commune « *ne saurait s'exonérer de la responsabilité qu'elle a encourue dans l'exercice de la mission de prévention des inondation(...) en invoquant les fautes qu'aurait commises le service d'annonce des crues mis en place par l'Etat en tardant à informer les services municipaux de la montée des eaux* »¹⁰²¹. Alors qu'en matière de responsabilité pour faute, il est généralement admis que le fait ou la faute du tiers présente un caractère exonératoire¹⁰²², la ville de Rennes a été ainsi déclarée entièrement responsable envers la victime. Il lui appartiendra, le cas échéant, de se retourner contre l'Etat au titre de l'action récursoire dont elle dispose. Toutefois, elle ne peut pas invoquer la faute d'un tiers, pour tenter d'atténuer sa responsabilité envers les victimes. Cette solution, très favorable envers ce service de l'Etat, trouve son fondement dans le fait qu'il est mis en place par l'Etat en vue de faciliter l'exercice par les communes de leur mission de police, sans pour autant constituer une obligation de l'Etat, ni envers les victimes, ni d'ailleurs envers les communes.

Conclusion du chapitre

La collaboration des personnes publiques peut avoir pour effet une coresponsabilité de celles-ci. La jurisprudence Lastrajoli a posé à ce sujet un principe qu'on aurait apprécié de voir s'être propagé surtout dans le domaine de la police municipale. Selon ce principe, la victime peut intenter son action contre la personne publique de son choix dans le cas de la collaboration de plusieurs personnes publiques dans le domaine concerné. Cependant, cette jurisprudence a eu un effet seulement dans les cas de collaboration stricte des personnes publiques.

¹⁰²⁰ CE, 1986, commune de Le Vernet, inédit, cité par J. SIRONNEAU, Les responsabilités en matière d'inondations et de réparation des dommages, DE, novembre 1998, n° 63, p.15.

¹⁰²¹ CE, 22 juin 1987, Ville de Rennes c/ Compagnie rennaise de linoléum, *précité*.

¹⁰²² J.-P. DUBOIS, Responsabilité pour faute, *in*, Rép. Resp. puiss. publ., 2005, n°131.

Les cas de collaboration restreinte n'ont pas eu la chance d'être considérés dans le cadre de cette jurisprudence. D'ailleurs, dans certains cas, la collaboration-même est niée par le juge administratif. En effet, ce dernier s'efforce de trouver des moyens pour garantir la sécurité juridique des victimes en mettant les communes en demeure de supporter seule la responsabilité en découlant. Cela, à notre avis, est dû à un problème de procédure qui fait que la répartition définitive des charges de la réparation du préjudice est rapportée à la phase de « la contribution à la dette ».

Conclusion du titre

Les personnes publiques, du fait de leur collaboration ou du fait de la concurrence de leurs compétences ou de leurs fautes respectives, sont susceptibles d'être tenues responsables d'un même dommage. En effet, dans certains cas il est très difficile de constater qui a causé le dommage. L'intervention de l'une et de l'autre personne publique étant nécessaire, leurs fautes génèrent parfois même une coresponsabilité.

Le juge administratif s'efforce d'une part de trouver le véritable responsable du dommage parmi les collectivités qui ont des compétences en la matière, de déterminer ce qui est à l'origine du fait dommageable, et d'autre part de faciliter la tâche de la victime. C'est pour ce deuxième objectif, c'est-à-dire en vue d'assurer l'indemnisation de la victime, que la jurisprudence retarde parfois l'enquête sur le véritable responsable du dommage. Ce qui nous amène à la question de la contribution à la dette.

Titre 2 : La répartition de la charge indemnitaire

La recherche de la personne publique responsable ne peut pas s'arrêter au stade de l'obligation à la dette. Il convient également de traiter de la contribution à la dette qui est toute aussi importante. En effet, l'évolution de la responsabilité administrative a favorisé la victime et le problème le plus important est devenu celui de savoir qui va indemniser la victime. Pourtant, dans bien des cas, la personne publique qui a supporté les conséquences du dommage causé par l'administration n'est pas la seule responsable du dommage. C'est pourquoi il a été prévu dans le système juridique français des procédures qui permettent au répondant, qui n'est même pas responsable du dommage dans certains cas, de se retourner contre les autres personnes responsables (Chapitre 1). Il est évidemment nécessaire de rechercher sur le fondement de quels critères cette charge indemnitaire peut être répartie entre les coresponsables du dommage (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : Les actions en garantie

La recherche sur les responsabilités de personnes publiques ne peut s'arrêter au stade de l'obligation à la dette, c'est-à-dire celui de la détermination de la personne publique responsable dans les rapports entre la victime et la personne publique à laquelle sera imputée la charge des dommages-intérêts, en d'autres termes, entre la victime et le répondant, qui n'est pas nécessairement l'auteur direct et exclusif du dommage à réparer¹⁰²³. L'étape de la contribution à la dette qui se définit comme le règlement définitif de la charge indemnitaire entre les personnes publiques qui ont concouru à la production du dommage¹⁰²⁴ est tout aussi important. Le problème de la réparation est résolu pour la victime par le paiement d'une indemnité. Ce qui compte pour la victime, c'est d'être dédommagée de façon rapide et facile, et le droit administratif français offre à la victime des moyens qui lui garantissent la réparation souhaitée. Ainsi, il est parfois admis qu'une personne publique indemnise la victime, et qu'on recherche ensuite les coauteurs ou même le véritable responsable du dommage pour qu'ils contribuent à la dette déjà acquittée par la personne obligée à la dette. Jusqu'ici, dans notre recherche, nous nous sommes intéressées au stade d'obligation à la dette, mais après l'indemnisation de la victime, reste le problème de la contribution à la dette, (Section 1^{ère} : La dissociation de la contribution à la dette de l'obligation à la dette).

Il existe trois types d'actions en garantie : tout d'abord, la personne publique poursuivie par la victime peut, si elle s'y croit fondée, appeler en garantie une autre personne qui a contribué à la survenance du dommage, lors de l'instance introduite par la victime. En outre, la personne publique visée par la victime peut, après avoir indemnisé la victime conformément à la décision des tribunaux, exercer un recours subrogatoire. Enfin, une action récursoire contre les autres coresponsables du dommage. Ainsi, l'appel en garantie se différencie de l'action récursoire et du recours subrogatoire en ce qu'il intervient à la première instance. Cependant, aucune de ces démarches ne change la situation de la victime, puisqu'elles interviennent au stade de la contribution à la dette. Ces procédés ont ainsi des points communs et aussi des spécificités qui les distinguent (Section 2^{ème} : La contribution à la dette : fondements et modalités).

¹⁰²³ J. MOREAU, Détermination du patrimoine public responsable, Jcl. A., Fasc. 836, n°12.

¹⁰²⁴ *Idem.*

Section 1^{ère} : La dissociation de la contribution à la dette de l'obligation à la dette

Le stade de la contribution à la dette est dissocié de celui de l'obligation à la dette en vue de garantir à la victime une indemnisation simple et rapide (§ I). La recherche du véritable responsable du dommage est ainsi reportée au deuxième stade sans que la victime ne soit impliquée dans cette question (§ II).

§ I – Le but poursuivi : la garantie de la victime

La séparation en deux actes de la mise en œuvre de la responsabilité a pour but initial de garantir la victime (A). Le cas des fonds de garantie en est un exemple parfait (B).

A- La garantie de la victime assurée par la dissolution

La question de l'obligation à la dette se différencie de celle de la contribution à la dette, puisque dans le cadre de l'obligation à la dette, dite « responsabilité primaire », il s'agit d'étudier la responsabilité de la personne publique présumée responsable envers la victime¹⁰²⁵. La première question est donc de savoir qui va indemniser la victime. Alors que dans le cadre de la « responsabilité secondaire », c'est-à-dire dans le cadre de la contribution à la dette, il ne s'agit plus d'indemniser la victime, mais de déterminer définitivement le ou les personnes publiques qui devra ou qui devront supporter la charge de la réparation¹⁰²⁶. M. Chevallier estime à ce sujet que « *tout problème de responsabilité comporte deux aspects logiquement distincts : d'une part l'indemnisation de la victime, d'autre part la condamnation du responsable* »¹⁰²⁷. On se concentre donc d'abord sur l'indemnisation de la victime, et ensuite on part à la recherche du véritable responsable. L'auteur explique que « *la technique procédurale de l'action récursoire permet la dissociation de ces deux aspects : il s'agit d'abord et avant tout de réparer le dommage causé à la victime en lui garantissant une*

¹⁰²⁵ *Ibidem*, n°13.

¹⁰²⁶ *Ibidem*, n°93.

¹⁰²⁷ J. CHEVALLIER, La technique de l'action récursoire dans le droit de la responsabilité administrative, JCP, 1970.I.2323.

indemnisation simple et rapide ; il s'agit ensuite de répartir la charge de l'indemnité en laissant au juge le soin de déterminer les principes qui vont y présider »¹⁰²⁸. Ainsi, la victime ne s'engage pas dans le processus de l'imputabilité, elle n'est concernée que par les problèmes de réparation. Quant à l'administration dont la responsabilité est engagée envers la victime, elle peut, s'il y a lieu, demander le report de tout ou partie de la charge indemnitaire sur une autre personne au titre de la contribution à la dette¹⁰²⁹. Ainsi qu'on l'a écrit, « il ne faut pas confondre indemnisation et prise en charge définitive du coût de cette indemnisation. En effet, la responsabilité civile n'a pas perdu toute importance, bien que l'accent soit mis avant tout sur une indemnisation totale des victimes »¹⁰³⁰.

Dans le domaine de la responsabilité administrative, la victime constitue la première préoccupation du juge administratif. Il faut tout d'abord et avant tout que la victime soit indemnisée, le problème de trouver le ou les véritables responsables demeure secondaire. L'objectif est « l'amélioration de la situation des victimes au moyen d'une garantie d'indemnisation. Pour cela, on imagine à partir de cet objectif des régimes d'imputation adéquats sans que la recherche de l'auteur du dommage n'apparaisse nécessaire »¹⁰³¹.

La victime se trouvant au cœur de la responsabilité administrative, à tel point que des évolutions considérables ont lieu dans ce domaine¹⁰³², il est compréhensible que le juge lui facilite la tâche qui nous préoccupe, celle de déterminer la personne publique responsable. En effet, tout au long de notre recherche, nous avons vu des exemples où le juge administratif favorisait la victime en ce qui concerne le problème de déterminer la personne publique responsable. Il y a donc, d'après M. Crouzatier-Durand, une inversion du processus traditionnel d'engagement de la responsabilité : « La condition de l'indemnisation n'est plus le responsable-auteur du dommage mais la condition de victime de celui qui réclame réparation. Reste alors à déterminer un débiteur, toujours solvable. La question n'est plus de savoir qui est responsable du dommage mais plutôt qui doit assumer la charge financière du risque »¹⁰³³.

¹⁰²⁸ *Idem.*

¹⁰²⁹ F. ROQUES, L'action récursoire dans le droit administratif de la responsabilité, AJDA, 1991, p.75.

¹⁰³⁰ F. CHAPUISAT et F. CHAUMET, Le juge, l'assureur de responsabilité civile et les fonds d'indemnisation, RGAT, 1992, p.787.

¹⁰³¹ F. CROUZATIER-DURAND, Du patrimoine responsable au regard de l'évolution de la responsabilité administrative : imputabilité et imputation du dommage, RRJ, 2004-3, p.1911.

¹⁰³² Pour des informations détaillées voir notamment : J. TRAVARD, *thèse précit.*.

¹⁰³³ F. CROUZATIER-DURAND, *art. précit.*, RRJ, 2004-3, p.1911.

Les techniques d'action récursoire et subrogatoire contribuent à cette garantie de la victime. En effet, les victimes peuvent être indemnisées par des personnes responsables apparentes, et la recherche des véritables responsables peut se régler ultérieurement par la voie de ces techniques. M. Chevallier estime en effet, à propos de l'action récursoire, que « *c'est la garantie de la victime et non la faute qui constitue la justification profonde de la condamnation du responsable, et donc le véritable fondement de la responsabilité. Il s'agit d'abord et avant tout de réparer le dommage causé à la victime en lui garantissant une indemnisation simple et rapide ; il s'agit ensuite de répartir la charge de l'indemnité* »¹⁰³⁴. Pour M. Madiot le fondement de la subrogation se trouve également dans la garantie de la victime : « *L'étude de différentes actions subrogatoires, qu'elles régissent les relations entre les collectivités publiques et leurs agents, les relations entre les collectivités publiques ou des établissements publics et des compagnies d'assurances, met en valeur le fondement de la subrogation : elle doit permettre la garantie de la victime* »¹⁰³⁵.

En conséquence, pour faciliter la démarche de la victime, la jurisprudence désigne un débiteur ou, dans le cas où il existe des liens très étroits entre les coauteurs du dommage, ouvre la possibilité pour la victime d'attaquer l'un des coresponsables, réservant à celui-ci la possibilité de réclamer aux autres tout ou partie de l'indemnité qu'il a payée. Cela a pour but non seulement de faciliter la désignation par la victime du responsable du préjudice qu'elle a subi, mais aussi de lui garantir une indemnisation rapide. L'affaire du sang contaminé, notamment, a mis en évidence les problèmes qui pouvaient résulter d'une procédure trop lente, surtout lorsque la victime voit son espérance de vie sensiblement réduite du fait d'une contamination accidentelle à la suite d'une transfusion. La lenteur de la procédure d'indemnisation des victimes contaminées par le virus du Sida devant les tribunaux administratifs a d'ailleurs conduit la Cour Européenne des Droits de l'Homme à condamner l'Etat par violation de l'article 6 §1¹⁰³⁶. La Cour a jugé qu'en l'espèce, compte tenu de « *la nature et de l'importance de l'enjeu du litige pour le requérant* » le délai raisonnable dont l'article 6 §1 de la Convention exigé le respect était dépassé. C'est une des raisons pour laquelle a été créé le fonds d'indemnisation des victimes de transfusion sanguine par le législateur, afin de garantir à la victime une indemnisation rapide en reportant le problème de savoir qui est responsable de la contamination de la victime par le virus.

¹⁰³⁴ J. CHEVALLIER, *art. précit.*, JCP, 1970.I.2323.

¹⁰³⁵ Y.MADIOT, La subrogation en droit administrative, AJDA, 1971, p.325.

¹⁰³⁶ L'arrêt n° 81/1991/333/406 du 31 mars 1992, X/ France.

En ce qui concerne les fautes des agents de l'administration, on sait que la victime peut actionner l'administration, sauf si la faute en question est une faute personnelle détachable du service. La loi de 1937 interdit par exemple aux juridictions de condamner les enseignants personnellement sur le plan civil. Seul l'Etat peut être condamné, à charge pour lui de se retourner contre l'agent par la voie d'une action récursoire. L'action récursoire ne sera engagée, en pratique, que pour les faits caractérisant l'existence d'une faute personnelle détachable du service. C'est donc l'Etat qui assure à l'égard des victimes le risque d'insolvabilité des enseignants¹⁰³⁷. Ce principe contribue lui aussi à garantir la victime.

Bien que l'indemnisation de la victime soit la première préoccupation du juge administratif, il n'est évidemment pas admissible que la totalité des indemnités allouées dépasse la réparation globale du préjudice. Que ce soit en matière de solidarité ou en matière d'obligation *in solidum*, la victime a le droit de demander à chacun des responsables la réparation totale de son préjudice ; mais la victime ne pourra obtenir cette indemnisation intégrale qu'une seule fois ; peu importe, du reste, qu'elle ait assigné un seul, quelques-uns ou l'ensemble des responsables du dommage¹⁰³⁸. L'indemnisation de la victime par une personne et par la suite l'implication de la véritable responsable par les techniques de la contribution à la dette peut effectivement permettre d'éviter ce cumul qui n'est pas acceptable¹⁰³⁹.

B- Les fonds d'indemnisation

La transformation qu'on remarque dans le domaine de la responsabilité administrative renforce l'importance du processus de la contribution à la dette. En effet, depuis des années, puisque l'indemnisation de la victime prime sur la reconnaissance de la responsabilité, on assiste à la multiplication des régimes législatifs d'indemnisation ne faisant pas appel aux règles de la responsabilité et accordant une indemnisation sans que les victimes aient besoin d'engager des procédures devant les tribunaux. D'après M. Sousse, la multiplication de ces régimes d'indemnisation s'explique principalement par des considérations d'équité¹⁰⁴⁰. Ils

¹⁰³⁷ T.-X. GIRARDOT, La direction des affaires juridiques du ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, DA, 2007, n°4, Entretien 1.

¹⁰³⁸ H. ABDOU SOUNA, L'obligation au tout pesant sur les coresponsables, ANRT, 1999, p.9.

¹⁰³⁹ Y.MADIOT, *art. précit.*, AJDA, 1971, p.325.

¹⁰⁴⁰ M. SOUSSE, La notion de réparation de dommages en droit administratif français, LGDJ, 1994, p.85.

sont incontestablement créés en faveur des victimes sur une logique de solidarité nationale¹⁰⁴¹. Il est certain que le système de la responsabilité administrative d'aujourd'hui veut que la victime soit indemnisée facilement et rapidement tout en préservant la possibilité pour celui qui a indemnisé la victime de se retourner contre le véritable responsable du dommage. Sauf dans les rares hypothèses où on recherche surtout la sanction de la puissance publique et où l'indemnisation demeure secondaire, la démarche des victimes est assurément facilitée par la possibilité qu'elles ont de demander aux fonds l'indemnisation de leurs préjudices¹⁰⁴². Précisément, grâce à cette évolution, la distinction entre l'obligation à la dette et la contribution à la dette est mise en relief, et les difficultés se sont déplacées au stade du recours entre coresponsables¹⁰⁴³. Il s'agirait de faire peser la charge finale de l'indemnisation sur le responsable des préjudices, après avoir assuré aux victimes une garantie rapide et efficace¹⁰⁴⁴.

Dès lors, les fonds d'indemnisation sont complètement indépendants de l'auteur du dommage¹⁰⁴⁵. Et ceci pour la simple raison que l'auteur du dommage est parfois difficile voire impossible à identifier. Dans le cas des calamités agricoles par exemple, un fonds national de garantie a été créé par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 afin d'indemniser les dommages matériels causés aux exploitants agricoles par les calamités, c'est-à-dire les dommages non assurables, d'importance exceptionnelle, due à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, quand les moyens de lutte préventive ou curative employés habituellement sont insuffisants ou inopérants. Ces dommages ne peuvent difficilement être indemnisés par les recours commun de responsabilité mais l'Etat ne peut non plus se montrer indifférent aux épreuves que traversent ces agriculteurs.

Quant au fonds de prévention des risques naturels majeurs, (FPRNM) créé par la loi du 2 février 1995¹⁰⁴⁶, il avait pour objectif de financer les indemnités d'expropriation de biens exposés à un risque naturel majeur, ainsi que les dépenses liées à la limitation d'accès et à la

¹⁰⁴¹ M. MEKKI, Les fonctions de la responsabilité civile à l'épreuve des fonds d'indemnisation des dommages corporels, LPA, 12 janvier 2005, p.3 ; R. GARNIER, Les fonds publics de socialisation des risques, JCP, 2003.I.143 ; H. GROUDEL, La solidarité et les fonds d'indemnisation, RGDA, 2002, p.859 ; Rapport Public du Conseil d'Etat 2005, Responsabilité et socialisation du risque, La documentation française, p.2007 et sv.

¹⁰⁴² J. TRAVARD, *thèse précit.*, p.440.

¹⁰⁴³ G. CHANTEPIE, Recours entre coauteurs dans le contentieux des contaminations post-transfusionnelles, D., 2006, p.492.

¹⁰⁴⁴ A. FRANK, note sous CAA Versailles, 13 mars 2007, Comité anti-amiante de Jussieu, LPA, 22 janvier 2008, n° 16, p.6.

¹⁰⁴⁵ F. CROUZATIER-DURAND, *art. précit.*, RRJ, 2004-3, p.1911 ; Le Rapport du Conseil d'Etat 2005, *précité*, p.246 : « l'un des atouts des fonds est de séparer la question de la responsabilité de celle de la réparation, celle-ci pouvant intervenir alors même qu'aucune responsabilité n'est susceptible d'être mise en cause ou que la détermination de la responsabilité est a priori délicate ».

¹⁰⁴⁶ Article 13 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au financement de la protection de l'environnement.

démolition éventuelle de ces biens, afin d'en empêcher toute occupation future. L'utilisation des ressources du FPRNM a progressivement été élargie à d'autres catégories de dépenses, sans toutefois s'éloigner de ses grands principes fondateurs¹⁰⁴⁷. Dans le cadre du FPRNM, seuls les risques naturels dits « majeurs » font l'objet d'un financement ou d'une subvention. Selon les mesures, les risques concernés sont les inondations (lentes ou à montée rapide et torrentielles), les mouvements de terrain (dont les affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière), les avalanches, les incendies de forêts, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes et les cyclones. Ce fonds intervient même avant que le risque n'arrive dans le cadre justement de prévention de celui-ci donc avant que le dommage ne se réalise.

En outre, s'agissant de dommages corporels résultant d'une infraction pénale dont les auteurs sont inconnus ou insolubles, par exemple, le préjudice qu'a subi la victime ne peut ou ne peut que difficilement être indemnisé par les voies du droit commun. Pourtant, l'équité veut que les dommages liés aux risques inhérents à la vie en société soient réparés. C'est également le cas des risques qui sont imposés dans l'intérêt général, ce qui justifie l'indemnisation des accidents provoqués par des vaccinations obligatoires. On sait, rappelons le, que les vaccinations comportent en elles-mêmes des risques, mais pour le bien de tout le monde, elles sont rendues obligatoires par le législateur. Par ailleurs, en ce qui concerne les risques exceptionnels, tels que les actes de terrorisme, les dommages de guerre, la contamination par le virus du Sida ou les dommages liés à l'amiante, il est là encore peu vraisemblable que la victime puisse trouver les auteurs de l'acte dommageable. De plus, même si elle identifie les responsables, et cela peut arriver aux victimes de l'amiante par exemple, elle doit s'engager dans des procédures qui durent très long temps alors que l'espérance de vie pour ces victimes est malheureusement assez courte.

En prenant en compte ces hypothèses, le législateur a estimé recommandable d'organiser spécialement la réparation des préjudices, selon des procédures simples et rapides, la plupart

¹⁰⁴⁷ Article 38 de la loi de finances rectificative pour 1997 n° 97-1239 du 29 décembre 1997, Article 75 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999 n° 99-1173 du 30 décembre 1999, Article 159 (VI) de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, Article 75 de la loi de finances rectificatives pour 2002 n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, Article 61 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, Article 128 de la loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 du 30 décembre 2003, Article 136 de la loi de finances pour 2006 n° 2005-1719, Article 32 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatique modifiant l'article 128 de la loi de finances pour 2004.

du temps l'intervention de fonds d'indemnisation¹⁰⁴⁸. Ceux-ci sont saisis, « *moins en tant que responsables qu'en tant qu'assureurs de dommage* »¹⁰⁴⁹. En effet, les fonds « *conjuguent souvent les principes de responsabilité et de solidarité selon des dispositifs de réparation des risques qui, en réalité, font largement appel aux mécanismes de l'assurance* »¹⁰⁵⁰.

Les fonds d'indemnisation créés pour indemniser certaines victimes bénéficient généralement d'un recours subrogatoire contre l'auteur du dommage, si, bien évidemment, celui-ci est identifié. Les fonds accélèrent l'indemnisation de la victime et « *ils procèdent ensuite aux démarches nécessaires au recouvrement à la place de la victime qui ne dispose pas des mêmes moyens financiers et techniques* »¹⁰⁵¹. Par contre, pour certains fonds, le recours est conditionné par la commission d'une faute. C'est notamment le cas du fonds chargé d'indemniser les hémophiles et les transfusés, qui ne peut bénéficier d'un recours subrogatoire que si la responsabilité a été engagée sur le fondement de la responsabilité¹⁰⁵² pour faute ; c'est aussi celui du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), créé suite à la catastrophe sanitaire de l'exposition à l'amiante en France¹⁰⁵³, et qui ne peut, après avoir indemnisé les victimes, exercer un tel recours qu'en cas de faute¹⁰⁵⁴. L'objectif de cette institution est de permettre aux victimes de l'amiante, quelle que soit l'origine de leur exposition, liée au travail ou à l'environnement, d'être indemnisées selon une procédure moins coûteuse, simplifiée et rapide¹⁰⁵⁵. Si la victime accepte l'offre qu'a faite le FIVA, ce dernier est subrogé dans les droits de la victime, ou de ses ayants droit, aux fins de recouvrement des sommes versées¹⁰⁵⁶.

Par principe le fonds peut donc attaquer toutes personnes publiques ou privées afin de récupérer le montant qu'il a payé à la victime. Toutefois, il s'est posé la question de savoir si le FIVA pouvait engager un recours subrogatoire contre les personnes publiques. Au cours de sa réunion du 16 septembre 2003, le conseil d'administration du fonds en question a précisé

¹⁰⁴⁸ F. CROUZATIER-DURAND, *art. précit.*, RRJ, 2004-3, p.1911.

¹⁰⁴⁹ R. CHAPUS, *Droit administratif général, op. cit.*, p.899.

¹⁰⁵⁰ Le Rapport du Conseil d'Etat 2005, *précité*, p.246.

¹⁰⁵¹ *Ibidem*, p.247.

¹⁰⁵² CE 5^e et 3^e Sous-Sect., 23 septembre 1998, Assistance publique-Hôpitaux de Paris, D., 1998, act., p.1792 : « ... *une CAA commet une erreur de droit lorsqu'elle croit pouvoir admettre la subrogation contre l'Assistance publique dès l'instant où la responsabilité de cette dernière avait été engagée, du fait de la contamination par le virus de l'immunodéficience humaine de la victime lors d'une transfusion réalisée au cours d'une intervention chirurgicale, sur le fondement de la « responsabilité sans faute »* ».

¹⁰⁵³ Par l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 complété par le décret n° 2001-963 du 23 octobre 2001.

¹⁰⁵⁴ *Ch. infra* pour analyses de la faute comme condition d'action dérivée.

¹⁰⁵⁵ B. LEGROS, *Le contentieux de l'indemnisation des victimes de l'amiante*, JCP Social, 2008, n°42, 1531.

¹⁰⁵⁶ Article 53-VI de la loi du 23 décembre 2000.

les actions en recherche de responsabilité qu'il entendait mener. En premier lieu, ces actions subrogatoires concernent la recherche de responsabilités privées, et notamment celles des employeurs ayant exposé pendant de nombreuses années leurs salariés aux poussières d'amiante. Par ailleurs, la délibération mentionne la possibilité de former des actions en responsabilité administrative à l'encontre de l'Etat, du fait des carences fautives commises dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, ou contre d'autres personnes publiques, du fait du fonctionnement dommageable du service public. Après avoir pris connaissance de la délibération du conseil d'administration du fonds, le ministre des affaires sociales et le ministre des finances, qui exercent une tutelle sur l'établissement, ont approuvé la liste des actions subrogatoires que le fonds avait recensées, mais ont rejeté trois catégories d'actions envisagées par le Fonds : les actions en recherche de responsabilité de l'Etat dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, les actions en recherche de responsabilité des collectivités publiques à l'égard des usagers ou des tiers d'un service public exposés à l'amiante dans le cadre de leurs activités, et enfin les actions exercées dans le cadre de la recherche de la responsabilité sans faute de l'administration¹⁰⁵⁷. Ces mesures étaient notamment justifiées par le fait que l'organisme spécial d'indemnisation était financé par les budgets publics. L'action en remboursement exercée par le fonds à l'encontre d'une personne publique devait ainsi être perçue comme largement inutile¹⁰⁵⁸.

Toutefois, la loi du 23 décembre 2000 évoquant de façon générale la subrogation du fonds dans les droits des victimes, et aucune exigence relative à la nature de la responsabilité n'étant prévue par celle-ci¹⁰⁵⁹, la Cour administrative d'appel de Versailles a considéré que « *le législateur a posé le principe de subrogation du fonds dans les droits que possède le demandeur contre toute personne responsable du dommage. (...) La circonstance que le législateur a précisé les conditions d'intervention du fonds dans l'exercice de l'action subrogatoire devant les juridictions civiles ne peut, à défaut de mention expresse dans ce*

¹⁰⁵⁷ S. COLRAT, concl. sur CAA Versailles, 13 mars 2007, Comité anti-amiante de Jussieu, AJDA, 2007, p.1196.

¹⁰⁵⁸ A. FRANK, note *précit.*, LPA, 22 janvier 2008, n° 16, p.6.

¹⁰⁵⁹ L'article 53 de la loi du 23 décembre 2000 dispose que : « VI. - *Le fonds est subrogé, à due concurrence des sommes versées, dans les droits que possède le demandeur contre la personne responsable du dommage ainsi que contre les personnes ou organismes tenus à un titre quelconque d'en assurer la réparation totale ou partielle dans la limite du montant des prestations à la charge desdites personnes. / Le fonds intervient devant les juridictions civiles, y compris celles du contentieux de la sécurité sociale, notamment dans les actions en faute inexcusable, et devant les juridictions de jugement en matière répressive, même pour la première fois en cause d'appel, en cas de constitution de partie civile du demandeur contre le ou les responsables des préjudices ; il intervient à titre principal et peut user de toutes les voies de recours ouvertes par la loi. / Si le fait générateur du dommage a donné lieu à des poursuites pénales, le juge civil n'est pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à décision définitive de la juridiction répressive.* ».

sens, exclure l'exercice de l'action subrogatoire contre les personnes publiques devant la juridiction administrative »¹⁰⁶⁰. Une telle interprétation, d'après M. Frank, « *permet de combiner les régimes de solidarité et de responsabilité publiques sans toutefois les confondre* »¹⁰⁶¹. Effectivement, on ne voit pas pourquoi le recours contre les personnes publiques serait exclu. Cette solution est assurément beaucoup plus adaptée au but du fonds d'indemnisation, qui est d'assurer une indemnisation simple et rapide aux victimes, lui évitant la lourdeur et la lenteur du système juridictionnel, sans pour autant avoir une conséquence de déresponsabilisation. Or, si le fonds ne pouvait pas mettre en cause les personnes publiques responsables du dommage, celles-ci seraient déchargées de toute responsabilité qui leur revient.

En ce qui concerne le cas du fonds d'indemnisation des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, il est créé afin de permettre aux victimes de se faire indemniser dans la mesure où l'indemnisation de la victime par la voie de droit commun est presque impossible, sachant que l'auteur d'acte de terrorisme ou d'infraction est le plus souvent inconnu. En effet, traditionnellement, la victime d'une atteinte à l'intégrité corporelle est autorisée à rechercher la responsabilité du tiers auteur en vue d'obtenir la compensation de son préjudice. C'est ce qui résulte de l'article 1382 du Code civil qui dispose que « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* ». Néanmoins, la réparation effective des conséquences dommageables d'un accident ou d'un acte de violence par son auteur suppose que soient réunies plusieurs conditions. Tout d'abord, l'établissement de toute responsabilité est conditionné par la preuve de causalité. Cette relation causale exige, pour exister, que le tiers responsable soit identifié afin de lui imputer la charge de la dette. A défaut, aucune responsabilité ne saurait être retenue. Les règles de la responsabilité civile n'assurent donc pas la réparation du préjudice lorsque le responsable demeure inconnu. En plus, la condamnation du l'auteur du dommage est inefficace pour la victime si celui-ci s'avère insolvable¹⁰⁶². C'est pourquoi un fonds d'indemnisation des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions a été créé par la loi du 6 juillet 1990. En effet, pour garantir la victime, le législateur a prévu un fonds, mais encore une fois cela ne vise pas à favoriser les responsables du dommage. Au contraire, si l'auteur du dommage peut

¹⁰⁶⁰ CAA Versailles, 13 mars 2007, Comité anti-amiante de Jussieu, AJDA, 2007, p.616 et p.1196, concl. COLRAT ; LPA, 22 janvier 2008, n° 16, p.6, note FRANK ; D., 2007, p.1643, note ARBOUSSET.

¹⁰⁶¹ A. FRANK, note *précit.*, LPA, 22 janvier 2008, n° 16, p.6.

¹⁰⁶² P. CASSON, Les fonds de garantie Accidents de la circulation et de chasse, infractions pénales, actes de terrorisme et contamination par le VIH, LGDJ, Droit des affaires, 1999, p.9.

être identifié, le fonds peut engager une action subrogatoire contre celui-ci afin de récupérer ce qu'il a versé à la victime.

De la sorte, les fonds sont créés par considération pour la victime, afin de lui permettre d'être indemnisée sans avoir besoin de trouver l'auteur du dommage, et sans qu'elle ait à subir un long procès. Ce qui n'est malheureusement pas le cas de l'Etat turc qui ne connaît pas ce moyen juridique. Une fois que la victime est indemnisée par le fonds, ce dernier peut faire un recours subrogatoire contre le véritable responsable du dommage. Ainsi, la question de la réparation est visiblement séparée de celle de la responsabilité et la garantie de la victime est assurée.

§ II – Le report de la recherche des responsables

Une fois que la victime est indemnisée, la jurisprudence se soucie plus de la recherche du véritable responsable du dommage (A), par le biais des actions dérivées, l'équilibre entre les personnes qui ont contribué à la réalisation du dommage mais aussi la fonction sanctionnatrice de responsabilité sont assurés (B). Cela est incontestablement le cas en ce qui concerne les actions entre l'administration et ses agents (C).

A- La recherche du responsable

Comme il a été dit précédemment, la procédure de la contribution à la dette ne change rien à la situation de la victime. Pourtant, les évolutions à ce sujet sont importantes, dans la mesure où elles contribuent à rééquilibrer les rapports de droit entre l'Etat et les collectivités territoriales¹⁰⁶³.

Dans certains cas, en effet, les victimes ne peuvent demander l'indemnisation de leur préjudice qu'à une seule collectivité, alors même que le dommage est aussi le fait d'une autre personne publique. Le cas du service d'annonce des crues en est un exemple évident. L'arrêt *Ville de Rennes c/ Compagnie rennaise de linoléum et du caoutchouc*, que nous avons déjà mentionné, était on ne peut plus clair à ce sujet. De fait, le juge avait considéré qu' « *il appartenait uniquement au service d'annonce des crues mis en place par l'Etat de*

¹⁰⁶³ J. MOREAU, comm. sur CE, 12 mai 2004, Commune de La Ferté-Million, JCP A., 2004.1421, p.877.

communiquer aux communes toutes les informations sur la montée des eaux en vue de faciliter l'exercice par lesdites communes de leur mission de police »¹⁰⁶⁴. Le service de l'Etat ne fonctionnant donc qu'au profit des communes, et non des particuliers, les fautes qu'il aurait commises en tardant à avertir l'autorité municipale du risque de crue n'entraînent pas la responsabilité de l'Etat envers les riverains du cours d'eau¹⁰⁶⁵. La faute de ce service ne constitue pas non plus un fait de tiers susceptibles d'exonérer la collectivité locale de sa responsabilité envers les victimes. Le service d'annonce de crues n'est évidemment pas en relation avec le public, mais cela n'empêche que l'on peut critiquer l'irresponsabilité de ce service¹⁰⁶⁶. La commune possède seule une action récursoire contre l'Etat¹⁰⁶⁷. M. Vandermeeren suppose que les dispositions de l'article 91 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, devenu l'article L. 2216-2 du CGCT, devraient avoir pour effet d'atténuer la rigueur d'une telle solution¹⁰⁶⁸. L'article en question dispose effectivement que *« les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou en partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence »*. En conséquence, la responsabilité des communes, en ce qui concerne l'exercice de la police municipale, est maintenue envers les victimes mais il reste la possibilité pour les communes de mettre en cause la responsabilité d'une autre personne qui a contribué à la réalisation du dommage par sa faute. Tout en garantissant les victimes, ces dispositions prévoient une répartition de la charge indemnitaire équilibrée entre la commune et l'Etat. En effet, en matière de lutte contre l'incendie, l'application de ces dispositions a eu des effets favorables pour les communes qui portaient auparavant seules la responsabilité en la matière, à tel point que la Cour administrative d'appel de Lyon a considéré, dans une affaire de 2001, qu'en cas d'intervention du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), le commandement des opérations de secours lui incombait, y compris la mise en place des mesures de surveillance destinées à parer à une éventuelle reprise du feu après le départ des secours. La carence fautive constatée en l'espèce devait donc être imputée à ce seul service, de

¹⁰⁶⁴ CE, 22 juin 1987, D., 1988, somm., p.163 ; AJDA, 1988, p.65, note MOREAU ; LPA, 26 oct. 1987, p.16, note MODERNE.

¹⁰⁶⁵ R. VANDERMEEREN, Responsabilité des services de police, *in* Rép. Resp. puis. publ., 2005, n°378.

¹⁰⁶⁶ P. BON, Conditions de la responsabilité de l'Etat en cas d'inondation, D., 1991.232 ; F. MODERNE, Responsabilité de l'Etat et des communes en cas de réalisation de risques naturels et technologiques majeurs, Droit et Ville, n° 21, 1986, p.9.

¹⁰⁶⁷ CE, 28 février 1986, Commune du Vernet c/ Carrère, req. n° 42241.

¹⁰⁶⁸ *Idem.*

telle sorte qu'il a dû garantir intégralement la commune des condamnations qui ont été prononcées contre elle¹⁰⁶⁹.

Cependant, le deuxième paragraphe de l'article laisse penser que la seule procédure possible sera celle d'un appel en garantie, comme cela est précisé dans les dispositions suivantes : « *La responsabilité de la personne morale autre que la commune dont relève l'agent ou le service concerné ne peut être engagée que si cette personne morale a été mise en cause, soit par la commune, soit par la victime du dommage. S'il n'en a pas été ainsi, la commune demeure seule et définitivement responsable du dommage* ». Par exemple, dans l'affaire Commune de Hannapes, la demande de la commune à être garantie par le SDIS avait été rejeté par la Cour administrative d'appel, puis par le Conseil d'Etat, parce qu'en l'espèce, ni la commune ni l'assureur de la victime n'avaient, devant les premiers juges, impliqué le service départemental d'incendie ou de secours. La commune ne l'avait mis en cause qu'en appel. Le Conseil d'Etat y avait vu des conclusions nouvelles, et par suite irrecevables, de telle sorte que seule la responsabilité de la commune pouvait être engagée. Les Professeurs Bon et Béchillon observent que « *dès lors, pour satisfaire tant aux exigences de la loi de 1983 qu'aux règles de la procédure administrative contentieuse, il faut que la commune ou la victime engage la responsabilité de la personne publique intervenante dès le stade de l'instance devant le tribunal administratif* »¹⁰⁷⁰ sans mentionner l'éventualité d'une action récursoire.

Fort heureusement, le juge administratif n'a pas eu la même crainte que nous. Dans une affaire de 2005, la Cour administrative d'appel de Nantes a véritablement considéré que « *le fait que les sapeurs-pompiers appartenant au SDIS, après être intervenus sur le territoire d'une commune afin d'éteindre un incendie, aient quitté les lieux sans prévoir le risque de renaissance du feu constitue une faute qui permet à la commune, condamnée à réparer l'intégralité du préjudice subi par les propriétaires de l'immeuble, d'exercer une action en garantie contre le service couvrant la totalité de la condamnation prononcée à son encontre* »¹⁰⁷¹. Ainsi, l'action en garantie contre ce service a été admise par le juge administratif. Par là même, les exigences de la loi de 1983 et les règles de la procédure administrative ont été conciliées : si le dommage est dû à un service ne relevant pas de la commune dont la responsabilité peut être engagée, la responsabilité de ce service doit être

¹⁰⁶⁹ CAA Lyon, 17 décembre 2001, SDIS de l'Yonne, DA, 2002, comm. 133.

¹⁰⁷⁰ P. BON, D. DE BECHILLON, note sous CE, 29 avril 1998, Commune de Hannapes, D., 2000, p.247.

¹⁰⁷¹ CAA Nantes, 10 juin 2005, SFIS des Côtes d'Armor, JCP A., 2005, n°1326, p.8, chron. VANDERMEEREN.

mise en cause soit par la commune, soit par la victime dès la première instance ; sinon, la commune sera seule responsable envers la victime. Toutefois elle peut tenter une action récursoire contre la personne publique dont relève le service en question, pour que cette dernière contribue à la dette et ainsi assume sa part de responsabilité.

Dans une tout autre affaire, il était question de savoir si la mise en place, après un éboulement sur une route nationale, d'un service de navettes par trains, constituait une dépense directement imputable à une opération de sécurité civile, qui devait être remboursée par la collectivité qui avait bénéficié des secours. Il résulte de l'article 13 de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, que les collectivités qui ont bénéficié des secours doivent rembourser les dépenses imputables aux opérations engagées par le préfet au nom de l'Etat au titre de cette loi à ceux qui en ont supporté la charge. Si ces collectivités peuvent, dans le cas où elles entendent contester le bien-fondé des mesures prises par le préfet, se retourner contre l'Etat pour lui demander réparation du préjudice que leur aurait causé l'engagement de ces opérations, une telle action récursoire est sans incidence sur l'obligation dont, en vertu de la loi, elles sont débitrices à l'égard de la personne ayant supporté la charge financière des mesures décidées par le préfet¹⁰⁷². C'est la commune qui est donc responsable vis-à-vis de la SNCF en vertu de la loi. L'action récursoire que peut tenter la commune ne concerne en rien la société ferroviaire qui cherche à être remboursée le plus facilement possible. Par contre, cette action récursoire est très importante du point de vue de la commune qui est condamnée à indemniser des dommages résultant des opérations engagées par le préfet au nom de l'Etat.

De la sorte, l'équilibre entre la commune et l'Etat est assuré. L'essentiel est que la jurisprudence, pour éviter à la victime une erreur dans la détermination de la personne publique responsable et ainsi lui garantir une indemnisation rapide et complète, lui désigne une personne responsable et ouvre la possibilité pour cette dernière de se retourner contre ceux qui ont leur part causal dans la réalisation du dommage. Bien sûr, la commune n'est pas seule à bénéficier d'une éventuelle action en garantie. L'Etat, qui 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, peut exercer, en vertu des dispositions de l'article L.2216-3 du CGCT, une action récursoire contre la commune lorsque

¹⁰⁷² CE, 24 octobre 2005, SNCF c/ Commune de Tende et autres, AJDA, 2005, p.2099 ; RFDA, 2006, p.539, concl. SILVA ; DA, 2006, n°1, comm.8 ; JCP A., 2006, 1058, comm. MOREAU.

la responsabilité de celle-ci se trouve engagée, en particulier lorsque seront apparues des carences dans la mise en œuvre des mesures de police¹⁰⁷³. L'Etat peut aussi tenter un recours contre le véritable auteur du dommage, mais il est souvent très difficile de l'identifier et on ignore la solvabilité de celui-ci.

L'action de l'Etat contre la commune reste à apprécier : la loi prévoit une action récursoire « *lorsque la responsabilité de celle-ci est engagée* ». On peut dès lors penser que l'action récursoire est conditionnée par la commission d'une faute de la part de la commune, comme c'est souvent le cas pour les fonds d'indemnisation, par exemple. D'ailleurs, dès la loi du 16 avril 1914 avait été posé le principe de la répartition de la charge de la réparation entre l'Etat et la commune¹⁰⁷⁴. Dans un premier temps, l'article 119 du Code de l'administration communale prévoyait que la part de l'Etat pouvait atteindre 80% de la charge indemnitaire « *quand la commune ne dispose pas de la police locale, par suite de son étatisation, ou quand elle a pris les précautions convenables pour prévenir ou réprimer les troubles* ». Par la suite, la loi de finances du 31 décembre 1975 a élevé ce plafond à la totalité des charges indemnitaires. Désormais, l'Etat prend en charge la totalité de l'indemnité due par la commune, dès lors que celle-ci ne dispose pas de la police locale ou a pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir ou réprimer les troubles¹⁰⁷⁵. En effet, dans un avis de 1980 le Conseil d'Etat a précisé que si la commune a manqué à ses devoirs, elle peut être appelée par l'Etat à participer à la réparation des dommages causés dans la proportion maximum de 80%¹⁰⁷⁶.

Aujourd'hui, la commune, qui a été obligée de montrer qu'elle n'était pas fautive pour pouvoir atténuer sa responsabilité, est à l'abri d'une condamnation indemnitaire, sauf si elle a commis une faute telle que la connivence ou la complicité avec les manifestants¹⁰⁷⁷.

En outre, les compagnies d'assurance, après avoir indemnisé la victime, et en subrogeant celle-ci dans les droits, peuvent évidemment se retourner contre les responsables du dommage. En effet, dans le cadre des législations relatives aux catastrophes naturelles et technologiques, les assureurs disposent eux aussi de la possibilité d'exercer des actions

¹⁰⁷³ N. ALBERT, La responsabilité de l'Etat du fait des émeutes en question, AJDA, 2006, p.739.

¹⁰⁷⁴ R. LETTERON, Le juge administratif et la responsabilité du fait des attroupements, RDP, 1990, p.489.

¹⁰⁷⁵ Article 87 de la loi n° 75-1278 du 31 décembre 1975, JO, 31 décembre 1975, p.13564 ; AJDA, 1976, p.222.

¹⁰⁷⁶ CE, avis du Section de l'Intérieur, n°327395, <http://www.conseil-etat.fr/cde/media/document//avis/327395.pdf>

¹⁰⁷⁷ R. LETTERON, *art. précit.*, RDP, 1990, p.489.

subrogatoires¹⁰⁷⁸. Des actions en justice peuvent voir le jour afin que soient établies les responsabilités des différents intervenants, qu'il s'agisse de personnes privées ou de personnes publiques, et quel que soit le fondement de la responsabilité¹⁰⁷⁹. Tirant les conséquences du recours possible de l'assureur contre l'exploitant à l'origine du sinistre technologique, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages¹⁰⁸⁰ impose d'ailleurs l'obligation pour les entreprises d'évaluer les risques et le coût de l'indemnisation en cas d'accident technologique.

Enfin, les fonds d'indemnisation, qui fonctionnent comme des assurances, sont subrogés dans les droits aux victimes qu'ils ont préalablement indemnisés, et peuvent se retourner contre les responsables du dommage en vue de récupérer ce qu'ils ont versé aux victimes.

B- La fonction sanctionnatrice de responsabilité administrative

Dans le cas de solutions jurisprudentielles qui refusent à la victime le droit d'agir contre une collectivité publique en tant que coauteur du dommage, mais qui accueillent les actions récursoires dirigées contre cette collectivité par le débiteur primaire condamné à une indemnisation, la dissociation devient remarquable. L'un des coauteurs du dommage se trouve, par la volonté du Conseil d'Etat, à l'abri de toutes poursuites introduites par la victime¹⁰⁸¹. C'est notamment le cas du service d'annonce des crues qui n'est aucunement responsable envers la victime, mais qui peut être poursuivi par une commune qui croit avoir subi des dommages à cause du fonctionnement de celui-ci.

M. Roques affirme que les techniques de contribution à la dette « *permet(tent) de détacher le processus de réparation de celui de l'imputabilité, et réalise(nt) ainsi une balance entre la garantie de la victime et le maintien de la responsabilité effective de l'auteur du*

¹⁰⁷⁸ S'agissant des catastrophes naturelles, l'article L. 121-12 du Code des assurances : « *L'assureur qui a payé l'indemnité d'assurance est subrogé, jusqu'à concurrence de cette indemnité, dans les droits et actions de l'assuré contre les tiers qui, par leur fait, ont causé le dommage ayant donné lieu à la responsabilité de l'assureur (...)* ».

S'agissant des catastrophes technologiques, l'article L.128-3 du Code des assurances : « *l'entreprise d'assurance intervenant au titre de l'article L. 128-2 est subrogée dans les droits des assurés indemnisés à concurrence des sommes versées à ce titre (...)* ».

¹⁰⁷⁹ C. LACROIX, La réparation des dommages en cas de catastrophes, LGDJ, Bibl. Dr. Privé, 2008, p.216.

¹⁰⁸⁰ JO, 31 juillet 2003, p.1302.

¹⁰⁸¹ F. MODERNE, Recherche sur l'obligation *in solidum* dans la jurisprudence administrative, EDCE, 1973, p.13.

dommage »¹⁰⁸². Par là-même, la fonction morale de la responsabilité qui commande que le dommage soit réparé par son auteur est maintenue¹⁰⁸³. Les techniques de contribution à la dette servent, de la sorte, à obliger le véritable responsable à contribuer à la réparation du dommage qu'il a causé, après que la victime a été indemnisée par un organisme tiers¹⁰⁸⁴. En effet, l'action récursoire et l'action subrogatoire sont utiles pour que la dissociation ne prolonge pas ses effets et que ce soit, finalement, l'auteur véritable du dommage qui en assume la responsabilité¹⁰⁸⁵.

Il est vrai que la responsabilité administrative remplit une fonction essentiellement réparatrice, mais elle a également d'autres objectifs. En effet, « *en condamnant l'administration à réparer un dommage, le juge est aussi en mesure de lui signifier qu'elle a franchi un seuil en deçà duquel elle aurait dû rester. Autrement dit, en stigmatisant ses actes ou ses comportements, le juge participe à la définition de certains aspects de la déontologie administrative* »¹⁰⁸⁶. La fonction réparatrice étant accomplie dans le premier stade, les actions dérivées servent également à la responsabilisation des personnes publiques et des agents publics.

En conséquence, « *le mérite de l'action récursoire (et de celui du recours subrogatoire) est de rétablir l'effectivité de la responsabilité en évitant qu'elle ne se transforme en contentieux d'indemnisation des victimes* »¹⁰⁸⁷. Cela fait penser aux fonds d'indemnisations qui sont créés dans la perspective de la solidarité nationale garantissant une indemnisation rapide aux victimes, et qui sont subrogés à ces dernières dans leurs droits. Dans le cas des fonds, en effet, l'action subrogatoire sert évidemment à contribuer au financement de ceux-ci, mais sa véritable fonction est de faire assumer sa responsabilité à l'auteur du dommage.

Il faut distinguer ici entre la responsabilité pour faute et la responsabilité sans faute : lorsque le juge reconnaît publiquement une faute, il sanctionne la personne publique de manière

¹⁰⁸² F. ROQUES, *art. précit.*, AJDA, 1991, p.75.

¹⁰⁸³ Rapport du Conseil d'Etat 2005, *précité*, p.247.

¹⁰⁸⁴ Y.MADIOT, *art. précit.*, AJDA, 1971, p.325.

¹⁰⁸⁵ F. ROQUES, *art. précit.*, AJDA, 1991, p.75.

¹⁰⁸⁶ P. LE TOURNEAU, Droit de la responsabilité et des contrats, Dalloz Action, 2008-2009, n°223.

¹⁰⁸⁷ F. ROQUES, *art. précit.*, AJDA, 1991, p.75. M. DAVIGNON estime à ce sujet que « *c'est un fait d'évidence que l'insertion de mécanismes de contribution à la dette (...) dans le domaine d'une responsabilité en principe objective et socialisée, correspond à la volonté de réintroduire la « morale » dans le fonctionnement des institutions administratives. / La fonction « répressive » de la responsabilité civile traditionnelle reprend alors le pas sur la fonction « restitutive » de la responsabilité* » (Thèse précitée p.344). L'auteur souligne ainsi que les deux fonctions de la responsabilité, la première étant la fonction répressive (sanctionnatrice) et la deuxième étant la fonction restitutive (réparatrice), sont remplies par l'exercice des actions dérivées.

évidente et selon une intensité variable. A l'inverse, l'utilisation de la responsabilité sans faute tend justement à éviter des critiques : la puissance publique paye pour pouvoir mal fonctionner. Et la responsabilité dite pour risque est mise en place précisément pour indemniser la victime sans avoir à porter de jugement sur le bien-fondé de l'action administrative¹⁰⁸⁸.

Le phénomène de socialisation du risque a beaucoup amélioré la situation de la victime du point de vue financier. Dans certains cas l'Etat se comporte effectivement comme « l'assureur des risques pour lesquels il n'est pas dans le système social, d'autre garant possible que la puissance publique elle-même »¹⁰⁸⁹. Les victimes cherchent évidemment à être dédommagées, mais elles cherchent également à ce que le responsable du dommage assume sa faute. Dans l'affaire Caberia¹⁰⁹⁰, c'était précisément cela que cherchait le requérant : pour réparer le préjudice moral que lui avait causé le département en omettant de l'informer de la saisine de l'autorité judiciaire du cas de son enfant, au titre de la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs, un requérant a demandé que lui soit payé un euro symbolique de dommages et intérêts, ainsi qu'une somme de 760 € au titre des frais supportés par lui et non compris dans les dépens. Après l'enregistrement de cette demande, le département a payé à l'intéressé la somme de 761 €, par un chèque qu'il a dû faire consigner, l'intéressé ayant refusé de l'accepter tant que le département n'aurait pas explicitement reconnu sa responsabilité : il a demandé qu'on statue sur la responsabilité du département.

Cet arrêt n'est bien évidemment pas le seul où des requérants réclament le versement de dommages et intérêts fixés à un montant d'un euro symbolique. Ces recours sont formulés pour satisfaire la victime par la reconnaissance de la faute de l'administration. Dans l'affaire Caberia, le Conseil d'Etat a considéré que par le paiement d'une somme correspondant exactement aux demandes du requérant, le département a implicitement mais nécessairement reconnu sa responsabilité et que par suite ce versement effectué par le département avait privé d'objet la requête.

Il est vrai que le juge administratif a refusé d'affirmer la responsabilité du département, mais le Conseil d'Etat a également refusé d'allouer les 1000 euros que demandait le département en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative. Ainsi

¹⁰⁸⁸ J. TRAVARD, *thèse précit.*, p.402.

¹⁰⁸⁹ J.-F. DAVIGNON, *thèse précit.*, p.261.

¹⁰⁹⁰ CE, 29 décembre 2004, Caberia, Rec., T., p.876 ; AJDA, 2005, p.443, concl. SENERS.

« M. Caberia n'a rien dû verser, ce qu'on peut interpréter, d'après M. Travard, comme une volonté de sanctionner le conseil général pour son impolitesse »¹⁰⁹¹.

Concernant les agents publics, l'action récursoire de l'administration contre ceux-ci a pour but de « moraliser » la fonction publique, de responsabiliser les agents publics en cas de faute.

C- Les actions entre l'administration et ses agents

Les actions récursoires de l'administration contre ses agents et inversement des agents contre leur administration ont donné lieu aux arrêts de principe du Conseil d'Etat du 28 juillet 1951, Laruelle, Delville¹⁰⁹². L'arrêt Laruelle admet qu'une personne publique peut se retourner contre ses agents pour mettre à leur charge tout ou partie des sommes versées à la victime, en raison de leurs fautes personnelles. L'arrêt Delville admet en sens inverse qu'un agent peut se retourner contre son administration, après avoir été condamné par le juge judiciaire à indemniser la victime, si sa faute personnelle avait été accompagnée d'une faute de service.

Sans entrer dans les détails, nous voulons rappeler qu'une faute détachable du service lorsqu'elle n'est pas dépourvue de tout lien avec le service peut engendrer la responsabilité de l'administration envers la victime. C'est ce qui est admis par l'arrêt Mimeur du Conseil d'Etat du 18 novembre 1949¹⁰⁹³ : Le conducteur avait abandonné son itinéraire à des fins personnelles et c'est à cette occasion qu'il avait causé un accident grave. Toutefois, l'Etat ne fut pas déclaré étranger à cet accident car l'instrument utilisé pour la réalisation du dommage avait été fourni par le service. Dans une autre affaire¹⁰⁹⁴, la responsabilité de l'Etat est engagée à l'encontre des victimes d'un tueur en série parce qu'il était gendarme. Il avait commis ses meurtres en dehors de ses heures de services ; pourtant « *son appartenance à la gendarmerie avait contribué à lui permettre d'échapper aux recherches et de poursuivre ses activités criminelles pendant une période prolongée* » de sorte que le fait dommageable n'était pas dépourvu de tout lien avec le service de gendarmerie. En ce sens, le Conseil d'Etat

¹⁰⁹¹ J. TRAVARD, *thèse précit.*, p.398, note de bas de page n° 33.

¹⁰⁹² CE Ass., 28 juillet 1951, Laruelle et Delville, Rec., p.464 ; D., 1951.620, note NGUYEN DO ; JCP, 1951.II.6532, note J.J.R. ; JCP, 1952.II.6734, note EISENMANN ; RDP, 1951.1087, note WALINE ; S., 1952.3.25, note MATHIOT ; S., 1953.3.57, note MEURISSE ; GAJA, n°70.

¹⁰⁹³ Trois arrêts sont rendus le même jour en matière d'accidents causés par des automobiles de l'administration utilisés par leurs conducteurs en dehors de leur affectation normale : Mimeur, Defaux et Besthelsemer, 18 novembre 1949, Rec., p.492 ; D., 1950, p.667, note JG ; JCP, 1950.5286, concl. GAZIER, RDP, 1950, p.183, note WALINE.

¹⁰⁹⁴ CE, 18 novembre 1988, Ministre de la Défense c/ Epoux Raszewski, JCP, 1989.II.21211, note PACTEAU.

a considéré dans l'affaire Banque Française commerciale de l'Océan Indien (BFCOI)¹⁰⁹⁵ que c'est avec l'autorité et les moyens que lui conféraient ses fonctions que le maire de Saint-Paul a émis les fausses attestations qui ont causé le préjudice subi par la BFCOI ; que la faute ainsi commise, alors même que sa gravité lui conférerait le caractère d'une faute personnelle détachable du service, n'est donc pas dépourvue de tout lien avec celui-ci, ce qui autorise sa victime à demander au juge administratif de condamner la commune de Saint-Paul à en assumer l'entière réparation, sans préjudice d'une éventuelle action récursoire de la commune à l'encontre de M. M. C., qui était maire à l'époque des faits.

Dans le cas du cumul de responsabilités, qui se traduit par une faute personnelle de l'agent non dépourvue de tout lien avec le service, la responsabilité de l'administration peut être aussi recherchée, mais cette fois seulement par la victime. Effectivement si le dommage est causé par une faute personnelle de l'agent sans qu'elle se conjugue avec une faute de service, la victime peut demander la réparation de son préjudice soit à l'agent, soit à l'administration, sauf si la faute personnelle détachable du service est effectivement dépourvue de tout lien avec le service. L'agent étant condamné par la juridiction judiciaire ne peut pas se retourner contre son administration. Par contre, si la victime poursuit l'administration devant les juridictions administratives, après avoir indemnisé la victime, l'administration peut se retourner contre son agent. Ce qui est effectivement admis dans l'arrêt Moine du 17 décembre 1999 où le Conseil d'Etat a affirmé que « *la faute qu'a commis le lieutenant Moine a été de nature à engager envers l'Etat sa responsabilité pécuniaire* » que l'administration pouvait « *engager une action récursoire à l'encontre de cet agent en se fondant sur le fait que la faute commise, bien qu'étant intervenue dans le service, avait le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice par l'intéressé de ses fonctions* »¹⁰⁹⁶.

Dans ces cas, l'Etat n'agit pas contre l'agent au lieu et à la place de la victime ; il ne demande pas à l'agent l'indemnité que celui-ci aurait dû verser à la victime si elle l'avait poursuivi pour sa faute personnelle ; il demande réparation du préjudice qu'il a subi directement du fait qu'il a été tenu d'indemniser la victime. Il exerce ainsi un droit d'action directe, indépendant de toute subrogation et pouvant d'ailleurs coexister avec celle-ci¹⁰⁹⁷. Dans l'affaire Mazière, par exemple, le Conseil d'Etat a admis que l'administration pouvait demander à son agent non

¹⁰⁹⁵ CE 3^e et 8^e Sous-Sect., 2 mars 2007, Banque Française commerciale de l'Océan Indien, Procédures, mai 2007, n° 5, comm.121 par DEYGAS ; JCP A., 2007, 2231, comm. MUSCAT et act 287.

¹⁰⁹⁶ CE, 17 décembre 1999, Moine, Rec., p.425 ; JCP, 2001.II.10508, note PIASTRA.

¹⁰⁹⁷ M.LONG, P.WEIL, G.BRAIBANT, P.DELVOLVE, B.GENEVOIS, GAJA, , Laruelle et Delville, n°67, 17^e Ed., Dalloz, 2009, p.430.

seulement le remboursement des dommages-intérêts versés mais aussi la réparation des dommages ayant atteint le patrimoine public du fait de l'accident litigieux¹⁰⁹⁸.

C'est également le cas du recours de l'agent contre son administration. Ces actions récursoires, portées devant la juridiction administrative, permettent de répartir, suivant les modalités nouvelles et spécifiques, la charge de l'indemnité qui, lors du recours de la victime, avait pesé exclusivement sur la personne condamnée¹⁰⁹⁹.

Il faut enfin que nous soulignons le fait que l'action récursoire n'est pratiquement jamais exercée par les collectivités contre ses agents. On peut envisager différentes raisons à cela, comme la crainte de perturber le calme à l'intérieur de l'administration, la volonté de ne pas discréditer le service tant aux yeux de l'administration centrale que du public ou encore l'inquiétude de causer une paralysie administrative, les agents ne prenant plus aucune initiative de peur de devoir le payer pendant toute une partie de leur vie professionnelle¹¹⁰⁰. Un autre danger, fortement souligné par M. Kahn dans ses conclusions sur l'arrêt Jeannier, est l'injustice : la mise en œuvre de la responsabilité des agents étant laissée à l'initiative des chefs de service, « *il est à craindre que cette responsabilité ne soit d'autant plus aisément recherchée que l'agent est plus éloigné du sommet de la hiérarchie, pour ne rien dire de l'éventualité dans laquelle l'état exécutoire deviendrait, tantôt un moyen de pression particulièrement odieux* »¹¹⁰¹. Pour éviter ces inconvénients le Conseil d'Etat a considéré que si les agents publics « *sont pécuniairement responsables envers (les) collectivités du préjudice qu'ils ont causé par leurs fautes personnelles, il doit être, dans la détermination de ce préjudice, tenu compte de la nature des liens existant entre les fonctionnaires et agents incriminés et la collectivité dont ils dépendent* »¹¹⁰². Cette décision vise à éviter que ce soient les subalternes qui supportent systématiquement la responsabilité des dommages. Par ailleurs se pose le problème d'assurance : Comme les assureurs ne peuvent pas exercer un recours contre le proposé de l'assuré, dans la pratique cette situation devient une source d'injustice entre les agents des collectivités assurées et les agents des collectivités qui ne s'assurent pas, en particulier les agents de l'Etat puisque ce dernier est son propre assureur. La première

¹⁰⁹⁸ CE, 6 août 2008, Mazière, JCP, 2008, act.551 ; JCP A., 2008, act. 787 et comm.. 2302 note MOREAU ; DA, 2008, comm.140.

¹⁰⁹⁹ J. CHEVALLIER, *art. précit.*, JCP, 1970.I.2323.

¹¹⁰⁰ J. TRAVARD, *thèse précit.*, p.427.

¹¹⁰¹ M. KAHN, *concl. sur CE*, 22 mars 1957, *Sieur Jeannier, Rec.*, p.196.

¹¹⁰² CE Ass., 6 mai 1966, *Chedru, Rec.*, p.310 ; D., 1967.48 *concl. QUESTIAUX*.

catégorie des agents sera donc à l'abri de toute action récursoire, alors que la seconde pourra toujours en être menacée¹¹⁰³.

Section 2^{ème} : La contribution à la dette : fondements et modalités

Les stades de l'obligation à la dette et la contribution à la dette sont ainsi dissociés dans le but de garantir la victime, et la recherche des responsables est reportée au stade de la contribution à la dette. En ce moment, se pose la question de savoir quels sont les fondements des actions en garantie (§ I), qui sont l'appel en garantie, l'action récursoire et le recours subrogatoire (§II).

§ I – Les fondements des actions en garantie

Les actions en garantie trouvent leur fondement dans l'obligation *in solidum* ou l'obligation solidaire. Ces notions susceptibles de se confondre méritent d'être précisées (A). En outre, les actions en garantie, à l'exception de l'appel en garantie, ont pour condition préalable le paiement avec ou pour une autre entité(B).

A- L'obligation *in solidum* – l'obligation solidaire

Les actions en garantie peuvent être menées dans le cas où une personne publique a payé pour une autre. Dans la mesure où les personnes publiques ne peuvent payer ce qu'elles ne doivent pas elles-mêmes, il va s'agir d'expliquer théoriquement comment ce paiement d'indemnité par une personne publique à la place d'une autre est possible.

Juridiquement, lorsqu'il y a une pluralité de débiteurs, le principe est celui de la division de la dette en autant de fractions qu'il y a de codébiteurs ; dans ce cas, on parle d'obligations conjointes, autonomes l'une par rapport à l'autre de telle sorte que chacun des débiteurs pluraux ne doit être astreint qu'au paiement de sa part, et à rien d'autre¹¹⁰⁴.

¹¹⁰³ J.-F. DAVIGNON, *thèse précit.*, p.337.

¹¹⁰⁴ H. ABDOU SOUNA, L'obligation au tout pesant sur les coresponsables, *op. cit.*, p.7.

Si le juge administratif prononce une condamnation conjointe, le paiement avec un autre ne pourra pas jouer puisque chaque auteur n'est condamné qu'à réparer la partie du dommage à laquelle il est définitivement tenu à titre de débiteur principal. Ainsi, chaque coauteur paye seulement ce qu'il doit à la victime¹¹⁰⁵. La situation change en ce qui concerne l'obligation *in solidum* ou la condamnation solidaire.

Le juge administratif utilise certes le concept d'obligation *in solidum* dans la mesure où il condamne la personne publique assignée à réparer l'entier dommage subi par la victime mais jamais il ne nomme l'obligation au tout, obligation *in solidum*. Il préfère évoquer les termes de « *condamnation solidaire* » ou de « *responsabilité conjointe* ». Ainsi le juge administratif ne connaît pas la notion d'obligation *in solidum*. En ce sens, le professeur Moderne a pu écrire que « *la notion d'obligation in solidum n'a pas acquis droit de cité dans la jurisprudence administrative* »¹¹⁰⁶.

M. Frank aussi remarque que le Conseil d'Etat n'utilise pas les termes « obligation *in solidum* » mais n'hésite pas à prononcer, à la demande de la victime, des condamnations solidaires contre les débiteurs assignés conjointement ; le créancier bénéficie donc d'une garantie précieuse et peut obtenir réparation en s'adressant à l'un ou l'autre des coresponsables¹¹⁰⁷. Toutefois, l'auteur ajoute qu'une obligation *in solidum* a été prononcée contre une commune et l'Etat jugés coresponsables de l'accident survenu à un collaborateur bénévole du service public de lutte contre l'incendie requis par la commune, car il avait eu lieu dans un véhicule du service des Eaux et Forêt qui fait partie de l'administration de l'Etat¹¹⁰⁸. Par ailleurs, une personne publique et une personne privée ont été condamnées *in solidum* par le Tribunal des conflits en 2000, ce qui avait incité M. Pouyaud à noter que le tribunal avait suivi le modèle judiciaire¹¹⁰⁹. Par conséquent, se pose la question de savoir quelles sont les différences entre ces notions.

L'article 1200 du Code civil définit la solidarité en ces termes : « *Il y a solidarité de la part des débiteurs lorsqu'ils sont obligés à une même chose, de manière que chacun puisse être contraint pour la totalité et que le paiement fait par un seul libère les autres envers le créancier* ». L'article 1197 du même code définit la solidarité active comme la modalité

¹¹⁰⁵ B. RENARD, La subrogation et les actions récursoires en matière de responsabilité administrative, thèse, Paris, 1953, p.43.

¹¹⁰⁶ F. MODERNE, *art. précit.*, EDCE, 1973, p.13.

¹¹⁰⁷ *Idem.*

¹¹⁰⁸ CE, 19 janvier 1962, Ministre de l'Agriculture c/ Barcons et Communauté de Vernet-les-Bains, Rec., p.52.

¹¹⁰⁹ D. POUYAUD, note sous TC 14 février 2000, M. Ratinet, RFDA, 2000, p.1232.

d'une obligation à pluralité de créanciers, où chacun de ceux-ci peut demander au débiteur le paiement du tout. Quant à la solidarité passive, elle est définie comme étant la modalité d'une obligation à pluralité de débiteurs, où chacun de ceux-ci est tenu du tout à l'égard du créancier¹¹¹⁰.

On fait également une distinction entre la solidarité parfaite et la solidarité imparfaite, la première correspondrait au cas où plusieurs personnes se sont réunies en se choisissant, alors que la seconde correspondrait à la situation de plusieurs personnes condamnées solidairement qui ne se connaissent pas, qui n'ont aucun lien entre eux¹¹¹¹.

L'obligation *in solidum*, tout comme l'obligation solidaire du Code civil, s'analyse comme une obligation au total qui pèse sur chacun des codébiteurs. Effectivement, l'obligation *in solidum* met en présence plusieurs débiteurs et un créancier : elle permet au créancier de poursuivre à son gré l'un ou l'autre des codébiteurs, étant entendu que chacun est tenu au tout¹¹¹². L'obligation *in solidum* est appelée à jouer lorsque plusieurs personnes sont débitrices d'une obligation délictuelle, leur faute ou leur fait respectifs ayant engendré un dommage unique. A la différence de l'obligation solidaire, l'obligation au tout supportée par chaque codébiteur trouve sa contrepartie dans l'entier préjudice causé à la victime. Chacun est débiteur du tout parce que chacun est censé engendrer la totalité du préjudice¹¹¹³.

La proximité entre obligation *in solidum* et obligation solidaire, manifeste sur le terrain de l'obligation à la dette, ne s'étend pas à celui de la contribution à la dette. Alors que la répartition de la dette entre les coobligés solidaires se fait, sauf clause contraire, par parts viriles, l'existence d'une obligation *in solidum* ne présume nullement des modalités de la contribution à la dette entre les débiteurs. Au contraire, les règles de répartition de la dette se caractérisent par leur diversité ; il se peut même que l'un des débiteurs supporte seul le poids définitif de la dette¹¹¹⁴.

L'obligation *in solidum* se distingue aussi de l'obligation solidaire par l'existence des effets secondaires de la solidarité qui n'existent que dans le cadre de l'obligation solidaire. Il est admis que dans l'obligation solidaire le coauteur qui a payé le tout a le droit de se retourner contre les autres coauteurs sur le fondement de l'article 1251-3° du Code civil, dans la mesure

¹¹¹⁰ D. COCHET, La contribution à la dette des coobligés *in solidum*, LPA, 2004, n°118, p.3.

¹¹¹¹ H. ABDOU SOUNA, L'obligation au tout pesant sur les coresponsables, *op. cit.*, p.147.

¹¹¹² F. MODERNE, *art. précit.*, EDCE, 1973, p.13.

¹¹¹³ A.RICHARD, Le paiement de la dette d'autrui, Presse universitaire d'Aix-Marseille, 2007, p.181.

¹¹¹⁴ D. COCHET, *art. précit.*, LPA, 2004, n°118, p.3.

où, en désintéressant le créancier pour le tout, il n'a fait qu'acquitter en partie sa propre obligation ; alors que dans l'obligation *in solidum* la possibilité de ce recours n'est pas certaine¹¹¹⁵. Il nous semble que cette possibilité va de soi : Sachant que les personnes publiques ne peuvent pas payer ce qu'elles ne doivent pas, si une autre personne a contribué à la survenance du dommage, celle qui a indemnisé la victime peut logiquement se retourner contre ses coauteurs. Le débiteur tenu *in solidum* est ainsi débiteur véritable pour le tout mais les autres codébiteurs le sont de la même manière que lui. Dès lors, il serait injuste qu'il soit le seul à exécuter son obligation, les autres en étant complètement déchargés. Cela engendrerait l'enrichissement injuste des codébiteurs non actionnés en paiement, dans la mesure où leur patrimoine, qui aurait dû être diminué par l'exécution de la dette leur incombant, ne le serait pas¹¹¹⁶. D'ailleurs, même en droit privé, M. Canin disait que « *le coresponsable solvens a payé, outre sa propre dette, la dette d'autrui ; il apparaît donc normal qu'il puisse exercer un recours contre les autres. Il est tout à fait conforme à la logique de la responsabilité civile de rechercher dans quelle mesure les coresponsables doivent répartir entre eux la charge de la réparation* »¹¹¹⁷.

Il faut noter que la solidarité n'existe pas au stade de contribution à la dette. En effet, le Conseil d'Etat a considéré que « *lorsque les coauteurs d'un dommage ont été condamnés solidairement, celui d'entre eux qui a payé la totalité de l'indemnité ne peut demander que d'autres coauteurs soient condamnés solidairement à lui en rembourser une partie que dans le cas où le dommage est imputable en partie à une faute commune à ces seuls coauteurs* »¹¹¹⁸. Le contraire serait illogique, car cela ne servirait qu'à alourdir la procédure de la contribution à la dette, il y aurait autant de procès qu'il y a de coauteurs.

B- La condition de paiement avec ou pour un autre

La subrogation étant la situation de celui qui a payé pour un autre, la condition initiale de la subrogation est le paiement avec ou pour un autre¹¹¹⁹. En effet, pour qu'une action subrogatoire puisse être mise en œuvre, il est nécessaire que les auteurs du dommage soient tenus solidairement responsables à l'égard de la victime. Si aucune condamnation solidaire

¹¹¹⁵ P. CANIN, Les actions récursoires entre coresponsables, Litec, 1996, p.5 et sv.

¹¹¹⁶ A. RICHARD, Le paiement de la dette d'autrui, *op.cit.*, p.182.

¹¹¹⁷ P. CANIN, Les actions récursoires entre coresponsables, Litec, 1996, p.7.

¹¹¹⁸ CE, 13 juin 1984, Davrel, Rec., p.216, RDP, 1985, p.250.

¹¹¹⁹ B. RENARD, *thèse précit.*, p.5.

n'a été prononcée, aucune subrogation dans les droits de la victime n'est justifiée. Dans ce cas, seule une action récursoire peut être mise en œuvre¹¹²⁰.

Le principe est que seules les sommes effectivement payées au subrogeant peuvent être recouvrées par le subrogé. Il conduisait, en pratique, à des solutions complexes. S'agissant des recours des Caisses de sécurité sociale, par exemple, l'application stricte du principe liant subrogation et paiement leur interdisait toute action subrogatoire pour des sommes qui n'avaient pas encore été payées à la victime. En ce sens, le Conseil d'Etat considérait que « *les caisses de sécurité sociale ne peuvent poursuivre contre le tiers responsable, dans la limite ainsi fixée, que le remboursement des sommes effectivement versées par elle à la victime* »¹¹²¹. Ainsi les caisses de sécurité sociale devaient tenter des recours au fur et à mesure du paiement des arrérages¹¹²².

Ce principe a été assoupli : la jurisprudence a d'abord admis que la subrogation porte sur l'ensemble des sommes dont le principe du paiement est déjà acquis. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé, dans un arrêt de 1971, que « *c'est à tort qu'un tribunal administratif omet d'inclure dans le montant total des droits d'une caisse le capital consécutif des arrérages à échoir de la rente qu'elle doit verser à la victime* »¹¹²³. La rente ayant déjà été fixée, la jurisprudence admet que la Caisse soit subrogée pour le montant total des sommes qu'elle va être amenée à verser.

A l'inverse, dans une autre affaire, la Cour administrative d'appel de Lyon a absolument cherché à que les sommes en question soit versées à la victime en considérant que « *la compagnie, qui agit comme subrogée dans les droits de la commune, ne peut prétendre être indemnisée par les constructeurs que dans la limite des sommes qu'elle a effectivement payées à ladite commune ; qu'elle n'établit pas et n'allègue d'ailleurs pas avoir versé une somme supérieure à 1,7 MF ; que ses conclusions tendant au remboursement de sommes complémentaires qu'elle pourrait éventuellement être amenée à payer à la commune en vertu de son contrat d'assurance ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées* »¹¹²⁴. Le juge administratif ne se contente pas d'une éventualité mais cherche donc une certitude de paiement pour accepter le recours avant le paiement, ce qui est, à notre avis, assez compréhensible.

¹¹²⁰ B. DELAUNAY, La faute de l'administration, LGDJ, 2007, p.378.

¹¹²¹ CE, 17 juin 1955, Caisse régionale de sécurité sociale de Paris ; CE, 23 mars 1962, Caisse régional de sécurité sociale de Normandie c/ Souillie, AJDA, 1962.II.316 et 293.

¹¹²² R. NOGUELLOU, La transmission des obligations en droit administratif, LGDJ, 2004, p.292.

¹¹²³ CE, 10 novembre 1971, Caisse primaire d'assurance maladie de la Gironde, Rec., p.1208.

¹¹²⁴ CAA Lyon, 27 février 1990, SOCOTEC, Rec., T., p.871.

Dans une autre affaire, celle du fonds d'indemnisation des victimes de contamination par transfusion sanguine, le Conseil d'Etat a dissocié la subrogation et le paiement : « *Contrairement à ce que soutient l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris, les dispositions précitées (l'article 47-IX de la loi du 31 décembre 1991 instituant l'action subrogatoire du fonds) n'ont pas entendu limiter la subrogation aux seules sommes déjà effectivement payées à la victime ; qu'ainsi en décidant par l'article 2 de l'arrêt attaqué de subroger le Fonds d'indemnisation « à due concurrence des sommes que ledit fonds serait, le cas échéant, amené à verser », la Cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit* »¹¹²⁵. Il s'agit ici des paiements que le fonds sera « le cas échéant » amené à faire. Dans ce cas, exceptionnellement, le caractère éventuel du paiement n'empêche pas la subrogation. En effet, il est question d'une subrogation particulière et le Conseil d'Etat s'est appuyé sur les dispositions de la loi du 31 décembre 1991 pour la justifier.

§ II – Les actions secondaires

Les actions en garantie sont au nombre de trois, mais l'appel en garantie se différencie des autres par le fait qu'il intervient durant le procès initial de responsabilité (A). Les deux autres, à savoir l'action récursoire et le recours subrogatoire, se produisent ultérieurement à l'indemnisation de la victime par la personne condamnée, mais ils se différencient également entre eux (B). Ces actions étant des procès distincts de celui engagé par la victime, il faut se poser la question de savoir quelle juridiction sera compétente pour en juger (C).

A- Le cas spécifique de l'appel en garantie

Dans le cas de l'appel en garantie, le problème d'obligation à la dette et celui de la contribution à la dette sont résolus au cours de la même instance. L'action récursoire ou subrogatoire n'est ainsi plus nécessaire : la question du partage de responsabilité peut se régler dans le cadre du procès initial en responsabilité. Tout d'abord, la victime peut attaquer tous les coauteurs devant les tribunaux. Le juge, dans ce cas, décide non seulement si les personnes mises en cause sont responsables du dommage qu'a subi la victime, mais il partage également leurs parts de charge indemnitaire s'ils sont plusieurs à en être responsables. Sous

¹¹²⁵ CE, 23 septembre 1998, Assistance publique-Hôpitaux de Paris, Rec., p.338 ; Quot. Jur., 1998, p.5, note PELLISSIER.

réserve, bien sûr, que le juge conclue à une responsabilité solidaire en reportant le problème de la contribution à la dette¹¹²⁶. Si la victime porte son recours contre une seule personne répondante, celle-ci peut, par le biais de l'appel en garantie, demander que la collectivité ou l'agent responsable soit condamné à répondre de la part du préjudice qui lui revient. Le juge prononcera alors, le cas échéant, le partage de responsabilité. Cette technique évite ainsi « l'exercice de l'action récursoire que le coauteur formerait contre l'autre, dans le cas où il aurait été condamné pour le tout »¹¹²⁷.

Par contre, il se peut que, dans certains cas, l'appel en garantie ne soit pas autorisé par la jurisprudence. C'est par exemple le cas du service des annonces de crues que nous avons mentionné précédemment.

B- L'action récursoire – Le recours subrogatoire

L'action récursoire (1) et le recours subrogatoire (2) sont des moyens offerts à la personne publique qui a été condamnée à dédommager le préjudice d'une victime pour récupérer d'une autre tout ou partie de ce qu'elle a dû verser en guise d'indemnité. Bien que ces deux procédures comportent des similitudes qui causent parfois une confusion dans la jurisprudence et dans la doctrine, des différences notables les distinguent (3).

1- La notion d'action récursoire

L'action récursoire est définie dans le *Vocabulaire juridique*¹¹²⁸ comme étant le « *recours en justice de la personne qui a dû exécuter une obligation dont une autre était tenue (indemniser la victime d'un dommage, par ex.), contre le véritable débiteur de l'obligation (l'auteur responsable du dommage dans l'exemple ci-dessus) pour obtenir sa condamnation (ex : action récursoire de l'Etat contre l'instituteur en cas de dommage causé à un élève : L.15*

¹¹²⁶ Dans l'affaire Knoderer, par exemple, la Cour administrative d'appel de Nancy a décidé que la réparation sera supportée à parts égales par la commune et la communauté de communes mises en cause par la victime, sous réserves d'action récursoire. La référence à une action récursoire paraît d'après M. Zuccaro, intéressante mais il ajoute que les magistrats n'avaient pas d'autre choix du fait que la commune et la communauté de communes rejetaient dans leur mémoire toute faute de leur part, aucune conclusion n'avait pour objet de statuer, en cas de responsabilité avérée, sur le partage de responsabilité : E. ZUCCARO, note sous CAA Nancy, 13 novembre 2006, Knoderer, JCP A., 2007.2087.

¹¹²⁷ R. CHAPUS, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 13^e Ed., 2008, n° 679.

¹¹²⁸ G. CORNU (dir.), Vocabulaire juridique, *op. cit.*, p.23.

avril 1937, art. 2) ; action exercée par le codébiteur qui a payé le tout contre ses coobligés (C. civil art. 1214) ».

L'action récursoire permet à son auteur d'agir à l'encontre d'une personne à cause de laquelle il a dû indemniser la victime. Par conséquent, cette action est complètement autonome par rapport à l'action originaire car la victime n'est plus impliquée¹¹²⁹, et parce qu'on considère que la personne qui a indemnisé la victime a elle-même subi un véritable préjudice. En raison de ce droit propre, les conséquences défavorables du régime de responsabilité à l'égard de la victime ne lui sont pas applicables¹¹³⁰.

L'action récursoire se caractérise par son indépendance vis-à-vis de l'action primaire dans la mesure où l'action récursoire repose sur un droit propre impliquant un préjudice personnel distinct de celui de la victime. Par conséquent, les moyens opposables à la victime dans le cadre de l'action initiale ne le sont pas nécessairement au stade de l'action récursoire¹¹³¹. Par contre, dans ce recours, le requérant doit « faire valoir qu'il a lui-même subi un dommage ayant pour cause un fait qui ne lui est pas imputable »¹¹³².

2- La notion de recours subrogatoire

De manière générale l'action subrogatoire est celle « par laquelle une créance, éteinte au regard du créancier (c'est-à-dire la victime, le subrogeant) par un débiteur primaire (le subrogé), est transférée sur le chef de ce débiteur qui peut récupérer, sur le tiers responsable, l'indemnité versée à la victime. En d'autres termes, il y a transfert de créance et substitution d'une personne à une autre pour le paiement d'une dette »¹¹³³. Le subrogé agit en lieu et place de la victime qu'il a indemnisée. « Il est substitué, dans le rapport d'obligations, au subrogeant et dispose de l'intégralité des droits de ce dernier »¹¹³⁴.

M. Fernandez considère la subrogation comme une fiction juridique dans la mesure où « une créance, payée avec des deniers fournis par un tiers, et donc éteinte à l'égard du créancier, est réputée subsister avec tous ses accessoires au profit de ce tiers qui s'assure ainsi

¹¹²⁹ F. CROUZATIER-DURAND, art. précit., RRJ, 2004-3, p.1911.

¹¹³⁰ F. ROQUES, art. précit., AJDA, 1991, p.75.

¹¹³¹ C. MONIOLLE, Actions en garantie, précit., n°9.

¹¹³² Y. MADIOT, art. précit., AJDA, 1971, p.327.

¹¹³³ *Idem.*

¹¹³⁴ R. NOGUELLOU, La transmission des obligations en droit administratif, *op. cit.*, p.223.

l'efficacité de son recours pour le remboursement des fonds qu'il a avancés »¹¹³⁵. Effectivement, la dette ne s'éteint pas par le versement d'une indemnité à la victime par une personne publique, mais cette dernière se substitue dans les droits de la victime dans son action contre les autres personnes susceptibles d'être tenues pour responsables du dommage qu'a subi la victime.

Le paiement par le débiteur accessoire de l'indemnité libère aussi bien le débiteur accessoire que le débiteur principal vis-à-vis de la victime. Celle-ci étant indemnisée, il reste que le débiteur principal doit assumer sa part de responsabilité. Pour permettre au débiteur accessoire de récupérer ce qu'il a payé à la place du débiteur principal, il est admis que le premier est subrogé à la victime dans les droits de celle-ci envers le débiteur principal. Ce qui veut dire que le paiement par le débiteur accessoire de l'indemnité due à la victime libère le débiteur principal vis-à-vis de la victime mais pas vis-à-vis du débiteur accessoire. Le paiement produit donc deux effets : *« Il libère le débiteur accessoire et en même temps provoque le transport sur la tête du débiteur accessoire que nous appellerons le solvens dès l'instant où il a payé, de la créance contre le débiteur principal ; ou plutôt c'est le débiteur accessoire qui est substitué, ou, d'un terme plus juridique, subrogé au créancier dans les droits de ce dernier contre le débiteur principal »*¹¹³⁶. Cette substitution est d'ailleurs la condition du paiement. S'il n'y a pas de subrogation, on ne peut pas expliquer comment le débiteur accessoire pourrait payer pour une autre personne publique.

Cette subrogation est limitée au montant de la condamnation. Le Conseil d'Etat applique ce principe en considérant que *« par un jugement non frappé d'appel le TGI a condamné le Sieur Chapelle auteur direct de l'accident à verser au Sieur Basile [la victime] une somme de... en réparation du préjudice subi par celui-ci ; qu'il y a lieu, en conséquence, de subroger la commune aux droits reconnus au Sieur Basile par cette décision de justice dans la limite du montant de l'indemnité à laquelle elle sera condamnée »*¹¹³⁷.

En outre, *« par la subrogation, le subrogé ne peut faire valoir que les actions que le subrogeant aurait pu exercer lui-même : la créance de la victime est transférée dans le patrimoine du solvens avec tous les droits et sûretés (cautionnement, privilège ou hypothèque) qui y sont attachés, mais il ne peut pas disposer de droits plus étendus que ceux du créancier :*

¹¹³⁵ J.-M. FERNANDEZ, La subrogation : nature et régime d'une fiction juridique, LPA, 1997, n°85, p.4.

¹¹³⁶ B. RENARD, *thèse précit.*, p.8.

¹¹³⁷ CE, 8 décembre 1965, Sté des Etablissements Guillaumet, Rec., p.667 ; CE, 9 juillet 1969, Commune de Saussezemare-en-Caux, AJDA, 1970.II.180.

*cette idée est parfaitement exprimée dans le principe selon lequel le subrogé ne saurait avoir plus de droits que le subrogeant, principe fondamental gouvernant de nombreux aspects de la subrogation »*¹¹³⁸.

La subrogation permet au subrogé de bénéficier des mêmes garanties que le subrogeant. En revanche, il pourra se voir opposer les moyens de défense qui auraient pu être opposés au subrogeant. De même, la clause de non-responsabilité est opposable au subrogé. Telle est la solution rendue dans un jugement de la Cour administrative d'appel de Marseille à propos d'un recours subrogatoire d'une compagnie d'assurances¹¹³⁹. En l'espèce, la commune de Cannes avait pris un arrêté autorisant l'organisation de la Foire de Noël sur le parking Laubeuf. Toutefois, la commune spécifiait également qu'elle déclinait toute responsabilité pour les dégâts causés par les faits extérieurs comme les attentats, les intempéries, les coups de mer ou les coups de vents. Le juge administratif, a considéré que *« les industriels forains bénéficiaires de permis de stationnement à l'occasion de la Foire de Noël, ou leurs assureurs qui, subrogés dans les droits et actions de leurs assurés, ne sauraient se voir reconnaître de droits plus étendus qu'eux, étaient ainsi informés des risques de toutes natures qui pouvaient résulter de l'installation de leur métier sur le champ de foire et ne peuvent rechercher la responsabilité de la commune de Cannes à raison des dommages qui auraient été causés à leurs installations par l'un des événements sus énumérés »*. La Cour administrative d'appel a ainsi admis la validité de la clause et l'opposabilité de cette clause aux assureurs des forains en soulignant que ceux-ci ne pouvaient pas avoir de droits plus étendus que les assurés subrogeant.

3- Les différences entre l'action récursoire et le recours subrogatoire

On a vu que la personne responsable envers la victime n'est pas forcément celle qui est définitivement responsable du dommage causé. L'action récursoire permet à la personne condamnée de se faire rembourser par le responsable définitif tout ou partie de ce qu'elle a dû verser à la victime. L'action subrogatoire, quant à elle, permet au subrogé d'agir à la place de la victime¹¹⁴⁰. C'est de cela que découle la différence entre les deux actions : le titulaire de la

¹¹³⁸ Y. MADIOT, *art. précit.*, AJDA, 1971, p.325.

¹¹³⁹ CAA Marseille, 5^{ème} chambre, 28 juin 2004, affaire n° 02MA00349.

¹¹⁴⁰ F. CROUZATIER-DURAND, *art. précit.*, RRJ, 2004-3, p.1911.

première exerce un droit qui lui est propre, alors que dans la deuxième, c'est l'action de la victime qui est exercée par le subrogé, donc cette action est liée à l'action initiale¹¹⁴¹.

La situation du subrogé est moins favorable que celle du titulaire d'une action récursoire, puisque les exceptions opposables à la victime le sont aussi au subrogeant mais pas au titulaire d'une action récursoire. De plus, l'action récursoire permet à la personne qui l'exerce d'obtenir le remboursement de l'ensemble du préjudice qu'elle a subi et n'est donc aucunement limité par le paiement fait à la victime. En effet, M. Kahn énumère certains dommages qu'a pu causer l'agent fautif à l'administration dans ses conclusions sur l'arrêt Jeannier : « Dès lors, par exemple, qu'un fonctionnaire emprunte la voiture du service pour son agrément personnel, il se rend coupable d'une faute personnelle qui cause un préjudice au service : l'usure de la voiture, la dépense de carburant peuvent théoriquement être mises à sa charge. Le pilote qui prend l'air en état d'ivresse et casse son appareil peut s'en voir réclamer le prix et, s'il se tue, la dette obèrera d'autant le passif de sa succession (...) il est clair que l'obligation d'indemniser le dommage subi par le tiers n'est (...) qu'un des chefs de préjudice dont l'administration est fondée à réclamer la réparation à l'agent fautif »¹¹⁴².

Au contraire, dans le cadre d'une action subrogatoire, le préjudice subi par le subrogé n'est pas pris en considération, il ne peut agir que dans la limite des droits qu'il a acquis par le paiement fait à la victime¹¹⁴³. Mais il faut mentionner ici qu'« un responsable solvens ne peut pas invoquer, contre son coobligé in solidum, une forme de responsabilité conçue comme une faveur pour la seule victime »¹¹⁴⁴.

Un grand nombre d'actions dérivées sont définies par la loi. C'est le cas, par exemple, de l'article L.2216-3 du CGCT qui organise la responsabilité de l'Etat pour les dégâts commis à l'occasion des attroupements et des rassemblements, en prévoyant une action récursoire de l'Etat contre la commune sur le territoire de laquelle se sont produits les faits dommageables. C'est également le cas de la loi du 5 avril 1937 relative aux accidents scolaires, devenue article L.911-4 du Code de l'éducation, qui prévoit l'action récursoire de l'Etat contre ses agents, ou encore celui de la loi créant des fonds d'indemnisation, qui prévoit la subrogation du fonds dans les droits des victimes. Cependant, dans certains cas, la nature de l'action

¹¹⁴¹ C. MONIOLLE, Actions en garantie (Actions récursoires et actions subrogatoires), n°3.

¹¹⁴² M. KAHN, concl. sur CE, 22 mars 1957, Sieur Jeannier, Rec., p.196.

¹¹⁴³ CE, 21 juillet 1976, Cie d'assurances « La National », Rec., p.347 ; CAA Douai, 2 juillet 2002, Commune de Nouméa, RGA, 2004-4, p.941, note VINCENT.

¹¹⁴⁴ X. PIN, note sous Cass. 3^e civ. 28 novembre 2001, Sté Sopac Rénovation c/ Thouard et a., JCP Entreprise et affaires, 23 mai 2002, n°21, p.809.

dérivée n'est pas précise et le juge doit donc se prononcer tout d'abord sur la nature de celle-ci.

Dans l'affaire de la Société des établissements Guillaumet, en effet, le Conseil d'Etat a dû se prononcer sur la nature de l'action dérivée : *« Les Etablissements Guillaumet ne sont pas fondés à soutenir qu'ils ont acquitté une dette à laquelle Electricité de France serait solidairement tenue avec eux (...) dès lors l'action qu'ils dirigent contre l'Electricité de France ne saurait avoir le caractère d'une action subrogatoire par laquelle, se substituant aux victimes de l'accident, ils feraient valoir les droits qui auraient pu appartenir à celles-ci (...) les Etablissements Guillaumet pourraient seulement intenter, en leur nom propre, une action récursoire contre Electricité de France »*¹¹⁴⁵.

Dans l'arrêt « Compagnie L'urbaine et la Seine », il s'agissait d'un accident survenu entre deux véhicules appartenant respectivement à une société de transports (Sté Saint-Jeantaise de transports) et à une administration. La société de transports était assurée par la compagnie « L'urbaine et la Seine ». La victime était un employé de l'Administration. La responsabilité initiale avait été partagée entre les deux conducteurs (4/5 pour l'Administration et 1/5 pour le conducteur de l'autocar). La compagnie d'assurances de la société de transports a exercé un recours contre l'Etat. Le juge devait se prononcer sur la nature de l'action dérivée. L'Etat opposait la règle du forfait de pension qui interdit tout recours contre l'employeur de la part des agents. Cette règle était opposable par l'employeur à l'agent et aux personnes subrogées dans les droits de l'agent. La question se posait de savoir si l'action de la compagnie d'assurances intervenait par subrogation dans les droits de la victime (passager-employé) ou en vertu d'un préjudice distinct (action récursoire). Le juge administratif a estimé que l'action de la compagnie d'assurances était fondée sur la responsabilité contractuelle envers son assuré. Il s'agit d'un droit distinct¹¹⁴⁶. En effet, le juge administratif a considéré qu'*« ainsi qu'il a été indiqué, la condamnation susmentionnée de la société Saint-Jeantaise de transports est fondée sur la responsabilité contractuelle encourue par ladite société comme transporteur du Sieur G. ; qu'ainsi l'action exercée par la requérante contre l'Etat trouve son fondement dans un droit propre de la société Saint-Jeantaise de transports à la réparation du préjudice qu'elle a directement subi du fait de l'accident ; que dès lors, le ministre n'a pu opposer valablement à la compagnie "L'urbaine et la Seine", qui a supporté la charge du complément*

¹¹⁴⁵ CE, 8 décembre 1965, Société des Etablissements Guillaumet, Rec., p.667.

¹¹⁴⁶ CE Sect., 7 novembre 1952, Cie L'urbaine et la Seine, Rec., p.498.

d'indemnité d'un million de francs, la limitation forfaitaire de la responsabilité de l'Etat au regard de la victime résultant de la législation sur les pensions militaires ».

Dans l'affaire Dourdan, un enfant avait été blessé en ramassant un pétard sur le sol lors d'une manifestation publique : un feu d'artifice. La société qui organisait le feu d'artifice pour le compte de la commune a été condamnée ainsi que les parents du camarade de cet enfant (et leur assureur). La compagnie d'assurances des parents s'est ensuite retournée contre la commune. Le Conseil d'Etat a qualifié l'action dérivée d'action subrogatoire au titre des principes de l'article 1251 du Code civil en « *considérant que lorsque le responsable d'un dommage, condamné par l'autorité 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 coauteur de ce dommage, sa demande n'a pas le caractère d'une action récursoire par laquelle il ferait valoir des droits propres à l'encontre de cette collectivité, mais d'une action subrogatoire fondée, conformément au principe posé par l'article 1251 du code civil, sur les droits de la victime à l'égard de ladite collectivité ; qu'ainsi subrogé, il ne saurait avoir, vis-à-vis de la personne publique, plus de droits que la victime* »¹¹⁴⁷.

Une même personne peut aussi se retrouver titulaire de deux actions dérivées au titre de qualités distinctes. Dans ce cas, le cumul des actions est possible et opère de manière autonome. L'arrêt EDF illustre très bien ce cas de figure. A la suite d'un accident du travail, dans lequel un agent EDF a été renversé par un camion alors qu'il était en service, EDF a demandé une double réparation au responsable de l'accident, l'une en sa qualité d'employeur et des obligations qu'elle a dû accomplir à ce titre, telles que le maintien du salaire plein malgré une capacité de travail réduite, l'autre en sa qualité d'assuré social, en vue du versement d'une rente d'invalidité. Le Conseil d'Etat admet le cumul des demandes, l'une relevant de l'action subrogatoire, l'autre de l'action récursoire en considérant qu'« *EDF peut, en sa qualité d'organisme assureur, obtenir du tiers responsable le remboursement des sommes mises à sa charge au titre de la législation sociale, mais seulement dans les limites de l'indemnité qui serait due à la victime selon le droit commun de la responsabilité administrative [...] qu'elle peut enfin prétendre, en sus des droits lui appartenant sur l'indemnité due à la victime selon le droit commun, au remboursement par le tiers*

¹¹⁴⁷ CAA Paris, 18 avril 1989, Commune de Dourdan, Rec. p.307 ; AJDA, 1989, p.551, obs. ROUVIERE.

*responsable des sommes versées à un autre titre et, notamment, en sa qualité d'employeur à la suite de l'accident »*¹¹⁴⁸.

Parfois, le cumul est indiqué dans la loi. Ainsi, le statut général de la fonction publique prévoit que dans le cadre de la protection accordée à ses agents contre les menaces, violences, voies de fait, la collectivité est subrogée dans les droits de l'agent contre le tiers responsable et dispose en plus d'une action directe¹¹⁴⁹ aux mêmes fins.

En outre, la subrogation est parfois prononcée mais elle n'entraîne aucun recours contre le responsable. Il s'agit seulement d'empêcher un cumul d'indemnités au profit de la victime. M. Madiot qualifie cette situation d'effet négatif de la subrogation, destiné à supprimer le titre exécutoire que la victime a obtenu ou pourrait obtenir du juge judiciaire¹¹⁵⁰.

C- La juridiction compétente

S'agissant de la juridiction compétente, le principe est que la subrogation n'opère aucun transfert de compétence (1). Si la compétence de la première instance et celle de l'action en garantie ne relèvent pas de la même juridiction, le problème de l'autorité de la chose jugée peut surgir (2).

1- Le principe

La subrogation n'opère aucun transfert de compétence juridictionnelle. Elle relève de l'ordre juridictionnel qui aurait été compétent si le subrogeant (la victime) avait lui-même exercé ses droits¹¹⁵¹. Ce principe est bien compréhensible puisque le subrogé est substitué à la victime et l'action subrogatoire est liée à l'action initiale. En effet, le subrogé agit en lieu et place de la victime qu'il a indemnisée ; il doit donc exercer son recours dans le même ordre juridictionnel

¹¹⁴⁸ CE, 13 juillet 1955, EDF, Rec., p.438.

¹¹⁴⁹ L. n° 83-634 du 13 juill. 1983, art. 11 : « *La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale...* »

¹¹⁵⁰ Y. MADIOT, *art. précit.*, AJDA, 1971, p.325.

¹¹⁵¹ CE, 22 janvier 1960, Sieur Gladieu, RDP, 1960, p.686, concl. FOURNIER : « *qu'en égard à la nature des prétentions ainsi formulées par la SNCF, celles-ci doivent être regardées comme constituant l'exercice d'une action subrogatoire ; qu'une telle action ne saurait être portée devant une juridiction autre que celle qui est appelée à connaître de la demande du Sieur Crocfer* ».

que l'aurait fait celle-ci. Par contre, ce principe n'est plus valable pour les actions récursoires car elles sont fondées sur un droit propre. Il existe une relation distincte entre les parties de l'action qu'aurait faite la victime. Prenons l'exemple d'un trio composé d'une victime, d'un agent, et de l'administration dont cet agent est un préposé. Dans le cas où la victime a le choix d'exercer un recours soit contre l'administration soit contre l'agent, celui qui est condamné à indemniser la victime peut se retourner contre l'autre pour le remboursement des sommes versées à la victime. Imaginons que la victime ait attaqué l'administration devant la juridiction administrative. Si elle avait fait son recours contre l'agent fautif, la compétence appartiendrait à la juridiction judiciaire. Au contraire, pour l'action récursoire que peut exercer l'administration contre son agent, ce sont les juridictions administratives qui sont compétentes.

Si l'Etat se retournait contre un tiers, la compétence appartiendrait à la juridiction judiciaire. Cependant, les litiges entre l'administration et un de ses agents ont un caractère administratif qui habilite la juridiction administrative. La solution sera la même concernant les actions entre les personnes publiques¹¹⁵².

Un arrêt de la Cour de cassation du 15 janvier 2003 a confirmé la condamnation pénale d'un professeur de biologie d'un établissement scolaire du Haut-Rhin, reconnu coupable d'agressions sexuelles sur plusieurs élèves. La commission d'indemnisation des victimes d'infractions a accordé à l'une des victimes de cet enseignant une réparation financière, mise à la charge du fonds de garantie des victimes de terrorisme et d'autres infractions, conformément aux dispositions de l'article 706-9 du Code de procédure pénale. Le fonds, subrogé dans les droits de la victime pour obtenir le remboursement de l'indemnité en application des dispositions de l'article 706-11 du même code, a obtenu de l'Etat le remboursement de cette somme, sur le fondement de l'article L. 911-4 du Code de l'éducation qui a repris les dispositions de la loi du 5 avril 1937¹¹⁵³ en vertu desquelles la responsabilité de l'Etat est substituée à celle des membres de l'enseignement public dans tous les cas où ceux-ci sont responsables de dommages commis par leurs élèves ou au détriment de leurs élèves, dans le cadre des activités éducatives.

La loi de 1937 permet explicitement à l'Etat d'exercer une action récursoire contre l'enseignant fautif et son article L. 911-4 du Code de l'éducation donne explicitement compétence aux

¹¹⁵² CE, 4 mars 1932, Ville de Versailles, D., 1932, 3, 15, concl. ETTORI.

¹¹⁵³ J.O. 6 avril 1937.

tribunaux de l'ordre judiciaire pour statuer sur les actions en responsabilité exercées contre l'Etat par les victimes des dommages causés par les enseignants. S'agissant de l'action récursoire de l'Etat, la loi comporte une disposition explicite qui prévoit qu'elle peut être exercée « *conformément au droit commun* ». Mais alors quel est le droit commun ? M. Seners apporte une réponse satisfaisante à cette question : « *Nous pouvons admettre bien volontiers que le droit administratif de la réparation des dommages est, au regard des règles du droit civil, un droit spécial, mais dans les litiges qui opposent les collectivités publiques (a fortiori l'Etat) à leurs fonctionnaires, la réalité de notre système juridique est qu'il s'agit du droit normalement applicable, autrement dit du droit commun* »¹¹⁵⁴. En effet, la jurisprudence considère les litiges entre les personnes publiques et les agents publics comme des affaires internes à l'administration et estime que de tels litiges ne peuvent trouver leur solution que dans les principes du droit public, dès lors qu'ils intéressent les rapports de droit public entre l'administration et ses agents¹¹⁵⁵. M. Chapus souligne qu'« *alors même que la loi ne le précise pas, et que l'action contre la personne publique relève des tribunaux judiciaires, la juridiction administrative est également compétente pour connaître de l'action récursoire réservée à l'Etat contre l'instituteur fautif ; ainsi que de l'action récursoire ouverte, en vertu du droit commun, aux collectivités publiques lorsque leur responsabilité a été mise en jeu sur la base de la loi du 31 décembre 1957* »¹¹⁵⁶.

Le Conseil d'Etat a considéré dans cette affaire, avec justesse à notre avis, que « *lorsque l'Etat engage à l'encontre d'un membre de l'enseignement public une action récursoire pour obtenir le remboursement des sommes mises à sa charge en réparation de dommages causés par suite d'une faute personnelle commise par celui-ci, cette action, qui a trait aux rapports de l'Etat et de l'un de ses agents et ne trouve sa solution que dans les principes du droit public, n'est pas au nombre des actions en responsabilité engagées en vue de la réparation de faits dommageables commis par des élèves ou étudiants de l'enseignement public ou à leur détriment dont le jugement est expressément attribué à la juridiction judiciaire par les dispositions de l'article L. 911-4 du Code de l'éducation ; qu'au demeurant, cet article prévoit*

¹¹⁵⁴ F. SENERS, concl. sur CE, 13 juillet 2007, Min. Education nationale, Enseignement supérieur et Recherche, JCP A., 2007.2196.

¹¹⁵⁵ TC, 26 mai 1954, Moritz, Rec., p.708 ; S., 1954.385, concl. LETOURNEUR ; D., 1955.385, note CHAPUS ; JCP, 1954.II.8334, note VEDEL : « *s'agissant des rapports entre l'Etat et un de ses agents, le litige qui s'est élevé au sujet de tels rapports ne peut trouver sa solution que dans les principes du droit public et la juridiction administrative a seule qualité pour en connaître* ».

¹¹⁵⁶ R. CHAPUS, Droit administratif, *op. cit.*, n° 1540.

que l'action récursoire de l'Etat est exercée conformément au droit commun ; qu'ainsi la juridiction administrative a seule compétence pour connaître d'une telle action »¹¹⁵⁷.

2- L'autorité de la chose jugée

L'autorité de la chose jugée exclut que ce qui a été jugé puisse être (si ce n'est en conséquence de l'exercice d'une voie de recours contre le jugement même) méconnu ou contesté¹¹⁵⁸. Seules les décisions qui ne sont susceptibles d'aucun recours suspensif d'exécution ont la force de la chose jugée¹¹⁵⁹. Or, les articles 527, 539 et 579 du Code de procédure civile distinguent les voies ordinaires de recours (appel et opposition), qui suspendent l'exécution du jugement, des voies extraordinaires de recours (pourvoi en cassation, tierce-opposition et recours en révision), qui sont dépourvues d'un tel effet.

Le problème de l'autorité de la chose jugée vient du fait qu'en la matière, il existe deux principes fondamentaux : le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires et le principe de l'unité de la justice. L'application du premier ne doit donc pas nuire à celle du deuxième. Ceci pose le problème général des effets du jugement et celui de son autorité d'un ordre de juridiction à l'autre¹¹⁶⁰.

En ce qui concerne notre sujet, les actions dérivées engagées devant les juridictions administratives conservent leur autonomie. Le juge administratif est libre d'apprécier la responsabilité des uns et des autres. Il n'est pas lié par les constatations faites par les juridictions judiciaires. Selon ce principe, en effet, la juridiction administrative est liée par les constatations de fait que les juges répressifs ont retenues et qui sont le support nécessaire de leurs décisions. Si le juge administratif est donc tenu de s'incliner devant la matérialité des faits constatée par le juge pénal, il n'est nullement tenu par la qualification pénale de ces faits¹¹⁶¹. Par exemple, dans une affaire de 2006, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler le principe selon lequel l'étendue des réparations incombant à une personne privée, liée par un marché public à une personne publique, ne dépend pas de l'évaluation faite par l'autorité

¹¹⁵⁷ CE, 13 juillet 2007, Min. Education nationale, Enseignement supérieur et Recherche, DA, 2007, n°8, comm. 122.

¹¹⁵⁸ R. CHAPUS, Droit du contentieux administratif, *op. cit.*, p.1084.

¹¹⁵⁹ L'article 500 du Code de procédure civile.

¹¹⁶⁰ G. DELVOLLE, Autorité de chose jugée de l'administratif sur le judiciaire et du judiciaire sur l'administratif, Procédures, 2007, n°8, étude 14.

¹¹⁶¹ G. MARTI, note sous CAA Nancy, 1^{er} août 2008, Sté Air France, JCP A., 2009.2111.

judiciaire dans un litige dans lequel cette personne privée n'était pas partie, mais qu'elle doit, au contraire, être déterminée par le juge administratif compte tenu des règles propres au droit public¹¹⁶². En outre, dans l'affaire Papon, le Conseil d'Etat a considéré que la circonstance qu'une juridiction pénale, statuant au civil, ait considéré que les faits en cause constituaient une faute personnelle ne liait pas le juge administratif¹¹⁶³. La décision de la juridiction judiciaire n'est en effet revêtue que de l'autorité relative de la chose jugée, et le litige pendant devant la juridiction administrative ne présente, par rapport au procès judiciaire, ni identité de parties, ni identité d'objet (devant la Cour d'assis de la Gironde, le litige opposait M. Papon aux parties civiles, alors que le juge administratif était appelé à statuer dans le cadre des rapports entre l'agent et le service). La décision du juge pénal n'est donc revêtue de l'autorité de la chose jugée qu'en ce qui concerne les faits constatés par ce dernier¹¹⁶⁴.

Conclusion du chapitre

M. Chevallier disait qu'« à première vue, la technique de l'action récursoire est un facteur de lourdeur et de complexité procédurales, puisqu'il faut au moins deux actions et deux décisions pour trancher définitivement les modalités de la réparation »¹¹⁶⁵. En effet, sachant que les actions en garantie servent à garantir la victime tout en assurant la contribution des responsables à la charge indemnitaire, on ne peut nier l'utilité de ces procédures. Toutefois, on peut se demander si cela pourrait être évité, comme c'est le cas en Turquie où le juge

¹¹⁶² CE 7^e et 2^e Sous-Sect., 29 décembre 2006, Communauté de communes du canton de Saint-Jean d'Angely, Procédures, 2007, n° 3, comm.68, note DEYGAS : « Considérant qu'il résulte des termes de l'arrêt que la cour a d'abord jugé que le tribunal administratif n'a pas repris automatiquement le montant de la condamnation mise à la charge de la communauté de communes du canton par le juge judiciaire, mais s'est prononcé sur le préjudice invoqué par la communauté de communes du canton, puis a censuré pour erreur de droit le jugement au motif que le tribunal a condamné la SARL Gravière et Foulon à rembourser à la communauté de communes du canton de Saint-Jean d'Angely la totalité des condamnations mises à sa charge par la juridiction judiciaire au profit de l'EURL Atelier de mécanique générale Pinsard en méconnaissance de la règle selon laquelle l'étendue des réparations incombant à l'auteur du dommage ne dépend pas de l'évaluation faite par l'autorité judiciaire dans un litige dans lequel cette personne n'était pas partie mais doit être déterminée par le juge administratif ; que la cour a, ainsi, entaché son arrêt d'une contradiction de motifs ; que, par suite, la communauté de communes est fondée à demander l'annulation de cet arrêt en tant qu'il a statué sur l'étendue de son préjudice ».

¹¹⁶³ CE Ass., 12 avril 2002, M. Papon, GAJA, n°113 ; RFDA, 2002, p.582 ; AJDA, 2002, p.423, chron. GUYOMAR et COLLIN ; LPA, 28 mai 2002, concl. BOISSARD, note AUBIN ; D., 2003.647, note DELMAS SAINT-HILAIRE ; JCP, 2002.II.10161, note MONIOLLE ; GP, 28-30 juill. 2002.27, note PETIT ; RDP, 2002.1511, note DEGOFFE, et 1531, note ALVES ; RDP, 2003.470, note GUETTIER ; RFDC, 2003.513, comm. VERPEAUX.

¹¹⁶⁴ C. GUETTIER, note sous CE Ass., 12 avril 2002, M. Papon, RDP, 2003, p.470.

¹¹⁶⁵ J. CHEVALLIER, art. précit., JCP, 1970.I.2323.

administratif peut appeler les coauteurs d'un dommage même si la victime a actionné son recours contre un seul entre eux et où on constate des actions récursoires uniquement entre administration et agents publics, ainsi qu'il a été mentionné précédemment.

Il s'agit d'un système bien établi en théorie, mais la mise en œuvre des actions en garantie n'est malheureusement pas toujours effective. On a fait référence aux actions entre l'administration et ses agents, et à celles des fonds d'indemnisation. De fait, dans ces domaines, les actions dérivées étaient évitées par l'administration pour différents raisons. Toutefois cela ne veut pas dire que ces actions ne fonctionnent pas. Au contraire, on remarque que la question de la contribution à la dette est aussi importante que celle de l'obligation à la dette dans la pratique également.

Il nous reste à nous interroger sur le critère de répartition de la charge indemnitaire effectuée par le juge administratif, qui sera la question de notre dernier chapitre.

CHAPITRE 2 : La répartition de la charge indemnitare

La question des critères de répartition de la charge de la dette ne peut faire, selon certains auteurs, l'objet que de quelques remarques sommaires car « *il s'agit d'une question factuelle et considérée comme telle par le Conseil d'Etat* »¹¹⁶⁶. La Haute Assemblée affirme effectivement que cette question relève de la seule appréciation des juges du fond¹¹⁶⁷. Le contrôle de cassation n'inclut théoriquement pas de contrôle sur les parts de responsabilité décidées par les juges du fond. Ce refus d'étendre le contrôle de cassation à la détermination du partage de responsabilité se justifie par le fait que celle-ci est « *une appréciation quantitative du rôle de chacun des facteurs qui ont contribué au dommage, effectuée à partir de considérations de pur fait* »¹¹⁶⁸. Pourtant, il est possible de trouver des indices dans les décisions du Conseil d'Etat à ce sujet. D'ailleurs en ce qui concerne différentes questions qui sont par principe de la compétence du juge du fond, la Haute juridiction a déjà jugé même si ceci s'avère implicite.

Effectivement, dans la décision *SARL Bau-Rouge*¹¹⁶⁹ était en cause l'existence d'une faute de la victime à propos de l'attribution d'une autorisation illégale de lotir à un constructeur, et le juge a effectivement estimé que la détermination du caractère fautif d'un fait ou d'un comportement relève de la qualification juridique des faits : « *En regardant comme fautif le fait, pour la société requérante, d'avoir présenté à l'appui de sa demande d'autorisation de lotir un dossier comportant une étude d'impact insuffisante, alors même que cet agissement n'aurait pas eu le caractère d'une méconnaissance intentionnelle des dispositions applicables, la Cour administrative d'appel n'a pas procédé à une qualification juridique erronée de ce fait* ». Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que la qualification juridique de fait de la Cour administrative d'appel n'était pas erronée puisqu'elle avait raison de voir un caractère fautif dans le comportement de la société requérante. De la sorte, la Haute Juridiction détermine le

¹¹⁶⁶ H. BELRHALLI, Les coauteurs en droit administratif, *op. cit.*, p.328.

¹¹⁶⁷ CE Sect., 26 juin 1992, Commune de Béthoncourt, Rec., p.268, concl. LE CHATELIER ; AJDA, 1992, p.650, chron. MAUGUE et SCHWARTZ ; CJEG, 1993, p.519, note DEGOFFE ; D., 1993, somm., p.151, note TERNEYRE ; RFDA, 1993, p.71.

¹¹⁶⁸ C. MAUGUE, C. TOUVET, note sous CE, 28 juillet 1993, Dubouloz, SARL Bau-Rouge et Ministre de la Défense c/ Stefani, AJDA, 1993, p.685.

¹¹⁶⁹ CE, 28 juillet 1993, Rec., p.249 ; AJDA, 1993, p.743 et 685 chron. MAUGUEET, TOUVET ; RFDA, 1994 p.323, note HOSTIOU.

caractère fautif d'un fait, et compte tenu de la rédaction de la décision, un tel raisonnement est transposable à l'appréciation de la faute de l'administration elle-même.

Dans ce cas, le juge est en présence d'une opération de qualification juridique. En effet, pour décider si la qualification juridique du fait de la Cour administrative d'appel est erronée ou pas, le Conseil d'Etat est d'une certaine façon lui-même obligé d'opérer une qualification juridique. Le commissaire du gouvernement Gilles Le Chatelier explique dans ses conclusions sur l'affaire Commune de Béthoncourt du 26 juin 1992¹¹⁷⁰ que « *saisi de ce type de litiges, le juge du fond ne se contente pas de se livrer à une simple appréciation de la valeur probante de documents, qui est seule réservée à son appréciation souveraine. Il est ainsi conduit à examiner si les faits rapportés par l'administration lui paraissent ou non établir l'existence d'un défaut d'entretien normal de l'ouvrage, dans des conditions tout à fait comparables à d'autres types de contrôle qu'il peut être amené à effectuer dans plusieurs contentieux de pleine juridiction. (...) Toutefois, nous n'avons guère de doutes pour considérer que le juge du fond effectue bien une appréciation souveraine des faits de l'espèce lorsqu'il décrit les éléments concrets du litige et qu'il peut à cette occasion caractériser certains d'entre eux. En revanche, quand il estime que les faits ainsi décrits révèlent ou non un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public, il nous semble qu'il se livre alors à une qualification juridique desdits faits* ». Ainsi, l'appréciation de la qualification juridique des faits ne relève pas de la compétence souveraine des juges du fond, mais il est réservé à l'appréciation souveraine du juge du fond d'interpréter les faits de l'affaire. Dans le cas de l'affaire Dubouloz, le fait de qualifier de fautif le comportement de la victime avait pour conséquence juridique de révéler l'existence d'un facteur de nature à exonérer l'administration de tout ou partie de sa responsabilité¹¹⁷¹.

L'appréciation du lien de causalité échappe aussi au contrôle du juge de cassation. Dans la même décision de Section Consorts Dubouloz, était en cause l'existence du lien de causalité entre le préjudice subi par la victime et la faute commise par l'administration. Plus précisément, la question était de savoir si le décès d'un baigneur par noyade était ou non dû à l'insuffisance des moyens de secours mis en œuvre par la commune. A cette occasion, le Conseil d'Etat a jugé que l'appréciation portée en l'espèce par la Cour administrative d'appel sur l'absence de tout lien de causalité entre l'accident et la faute de la commune relevait de

¹¹⁷⁰ G. Le CHATELIER, concl. sur CE Sect., 26 juin 1992, Commune de Béthoncourt c/ Consorts Barbier, RFDA, 1993, p.67.

¹¹⁷¹ C. MAUGUE, C. TOUVET, note *précit.*, AJDA, 1993, p.685.

l'appréciation souveraine des faits par le juge du fond en considérant « *qu'après avoir souverainement estimé qu'il n'existait pas de lien entre le décès de la victime et l'insuffisance non contestée des moyens de secours mis en place par la commune de Saint-Jean-Trolimon, la Cour a pu sans erreur de droit décider que la conduite de la victime était de nature à exonérer la commune de sa responsabilité* »¹¹⁷². Il faut toutefois souligner que dans cette affaire, même si le Conseil d'Etat n'a pas dans les apparences contrôlé l'existence de lien de causalité, il a recouru à une présentation de la situation qui l'a amené à approuver la décision de la Cour Administrative d'appel : « *Considérant que selon les énonciations de l'arrêt attaqué de la cour administrative d'appel de Nantes, M Dubouloz, qui avait été averti par le panneau apposé sur la voie d'accès à la plage non aménagée de Tronoen de la présence de courants violents et du caractère dangereux de la baignade, se baignait seul et au large lorsqu'il a disparu dans les vagues, son corps n'étant retrouvé que deux jours plus tard ; que l'inexactitude matérielle de ces faits ne résulte pas des pièces du dossier soumises aux juges du fond* ». En effet, s'agissant du lien de causalité entre le comportement de la collectivité publique et le dommage survenu, le Conseil d'Etat s'en remet à l'appréciation souveraine des juges du fond, sauf dénaturation des faits de la cause, pour déterminer si ce lien de causalité existe. En conséquence, si les juges du fond estiment qu'il n'existe pas de lien de causalité, le Conseil d'Etat ne contrôle que l'éventuelle dénaturation qui pourrait entacher leur appréciation. En revanche, si les juges du fond estiment que le lien de causalité existe, alors le Conseil d'Etat exerce un contrôle de qualification juridique sur le caractère direct et certain de ce lien¹¹⁷³.

S'agissant enfin de l'influence respective des causes sur le dommage, le Conseil d'Etat a déjà jugé que cette question relevait de la seule appréciation des juges du fond¹¹⁷⁴. De fait, la détermination du partage de responsabilité repose uniquement sur une appréciation quantitative du rôle de chacun des facteurs qui ont contribué au dommage, effectuée à partir de considérations de pur fait. Là encore, le juge de cassation continue à contrôler les erreurs de droit éventuelles. Pourraient constituer de telles erreurs le fait d'imputer à l'une des parties une faute inexistante ou celui d'omettre de tirer les conséquences d'une faute existante¹¹⁷⁵.

¹¹⁷² CE Sect., 28 juillet 1993, Cts Dubouloz, Rec., p.250.

¹¹⁷³ J.-H. STAHL, Recours en cassation in Répertoire de contentieux administratif, 2003, n°111.

¹¹⁷⁴ CE Sect., 26 juin 1992, Commune de Béthoncourt, précité.

¹¹⁷⁵ C. MAUGUE, C. TOUVET, note précit., AJDA, 1993, p.685.

Par conséquent, au sujet des critères de la répartition de la charge indemnitaire, des éléments sont à rechercher dans les arrêts de Conseil d'Etat, et c'est ce qui serait fait tout au long du chapitre, même si cette répartition relève, en principe, de l'appréciation souveraine des juges du fond.

La répartition de la charge indemnitaire se fait tout d'abord en fonction des stipulations contractuelles, si les coauteurs de dommage sont liés par une convention. Un contrat public peut effectivement comporter des clauses attributives de responsabilité. De telles clauses, qui ne visent qu'à organiser la contribution à la dette, sont inopposables aux tiers, dont les possibilités d'action sont déterminées par la jurisprudence ou par la loi et qui peuvent demander réparation à la personne normalement responsable, à laquelle il appartiendra d'appeler en garantie la personne qui s'est obligée par contrat¹¹⁷⁶. En outre, certaines conventions, telles que la concession, consistent à confier la gestion d'une activité administrative à une personne privée. Dans cette hypothèse, les stipulations relatives à la responsabilité s'imposent non seulement aux rapports entre cocontractants mais aussi aux relations de ces derniers avec la victime. Celle-ci doit agir en priorité contre le gestionnaire¹¹⁷⁷ et ne pourra mettre en cause la personne publique que s'il est insolvable¹¹⁷⁸.

Néanmoins, l'article L.2131-10 qui dispose que « *sont illégales les décisions et délibérations par lesquelles les communes renoncent soit directement, soit par une clause contractuelle, à exercer toute action en responsabilité à l'égard de toute personne physique ou morale qu'elles rémunèrent sous quelque forme que ce soit* », limite la liberté contractuelle des collectivités locales. Cela pose le problème de la liberté contractuelle des personnes publiques. Par définition, le système des contrats est lié à la notion de liberté¹¹⁷⁹. La « liberté contractuelle » consistera, comme l'explique Mme Brèchon-Moulène, dans le fait que la formation du contrat sera entièrement abandonnée aux deux parties ; elle sera présente à chaque moment, à chaque phase de la formation du contrat : liberté de contracter ou de ne pas contracter, liberté de

¹¹⁷⁶ CE, 20 décembre 2006, Assoc. de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire, req. n°262280, AJDA, 2007, p.488, concl. CHAUVAUX ; RDSS, 2007, p.155, note CRISTOL.

¹¹⁷⁷ CE, 3 novembre 1970, Ville de Rayon, Rec., p.683 ; RDP, 1971, p.740, concl. BRAIBANT.

¹¹⁷⁸ CE, 21 avril 1982, Mme Daunes, Rec., T., p.745 ; DA, 1982, n°199.

¹¹⁷⁹ Le contrat est effectivement défini comme l'« *acte juridique reposant sur un accord de volontés entre parties contractantes* » (A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, *op. cit.*) ; d'après M. TERNEYRE « *un contrat est un accord de volontés générateur d'obligations juridiquement sanctionnées, la liberté contractuelle correspond alors (...) à la liberté qu'ont les sujets de droit (ceux qui disposent d'une personnalité juridique et d'une volonté autonome) de nouer, sans y être obligés, des relations contractuelles avec d'autres sujets de droit pour créer entre eux les droits et obligations de leur choix, selon des stipulations librement arrêtées et non imposées de l'extérieur* » (Secteur public et concurrence : la convergence des principes, AJDA, 2007, p.1906).

choisir le type de contrat, liberté de choisir le cocontractant, liberté de déterminer le contenu du contrat, liberté de négocier avec le cocontractant pressenti et, surtout, liberté de s'engager par sa seule volonté, car c'est là l'objet du système contractuel¹¹⁸⁰. C'est pourquoi les dispositions législatives « *qui dérogent au principe de liberté contractuelle doivent être interprétées strictement* »¹¹⁸¹. Toutefois, les dispositions l'article L. 2131-10 condamnent les conventions qui privent les collectivités locales de l'action en responsabilité décennale contre l'Etat au titre du concours facultatif que leur prêtent ses services,¹¹⁸² et même les délibérations des conseils municipaux qui sont intervenues avant la publication de ces dispositions¹¹⁸³. Il y a évidemment des raisons d'être de ces restrictions. Tout d'abord, comme l'explique M. Guettier, on ne peut pas prétendre qu'une petite collectivité locale soit vraiment capable de

¹¹⁸⁰ C. BRECHON-MOULENES, Liberté contractuelle des personnes publiques, AJDA, 1998, p.643.

¹¹⁸¹ CE, 28 janvier 1998, Sté Borg Warner, RFDA, 1998, p.455 ; DA, 1998, n° 218 ; CJEG, 1998. 269, note MODERNE. Il a été ainsi jugé que les dispositions de l'article L.2131-10 du CGCT « *ne s'appliquent pas aux clauses qui se bornent à prévoir un aménagement ou une limitation de la responsabilité du cocontractant, sauf à ce qu'elles aient un contenu et une portée dont le rapprochement avec les autres éléments pertinents de l'économie du contrat ferait apparaître qu'elles auraient été conçues pour produire un effet voisin de celui d'une clause de renonciation* ».

¹¹⁸² CE, 3 décembre 1986, Ville de Béziers, Rec., T., p.430 ; Quot. jur., 21 mai 1987, obs. MODERNE ; D., 1987, somm. 307, obs. TERNEYRE ; le Conseil d'Etat a jugé dans cette affaire que : « *Cette dernière disposition (l'article L.2131-10 du CGCT), applicable à tous les actes, quelle que soit leur forme, qui auraient pour effet de priver les collectivités locales de l'action en responsabilité décennale contre l'Etat au titre du concours facultatif que leur prêtent ses services, vise les actes de cette nature intervenus avant sa publication, même lorsque les travaux ont fait l'objet d'une réception sans réserve avant cette date. La ville de Béziers est dès lors fondée à réclamer que la répartition de la charge des condamnations prononcées au profit de M. J. et correspondant à la part du préjudice imputable à ce siphon, qui est égale à 30 % de ce préjudice, soit déterminée selon les règles du droit commun de la responsabilité décennale, sans que soit exigée, de la part des services de l'Etat, la faute lourde qui eût été requise pour paralyser les effets de la clause exonératoire de responsabilité qu'elle avait consentie à l'égard des services de l'Etat ayant joué le rôle de maître d'œuvre* ». CE, 31 janvier 1992, Sté de génie civil de l'Ouest et a., RDI, 1992, p.208, obs. LLORENS et TERNEYRE : « *L'article L. 316-2 du code des communes (l'article L. 2131-10 du CGCT) issu de la loi de finances du 23 décembre 1972 déclare illégales les décisions et délibérations par lesquelles les collectivités locales renoncent, soit directement, soit par une clause contractuelle, à exercer toute action en responsabilité à l'égard de toute personne physique ou morale qu'elles rémunèrent sous quelque forme que ce soit. Dans l'arrêt qui fait l'objet du présent commentaire, le Conseil d'Etat rappelle que ces dispositions sont d'application immédiate et visent les délibérations intervenues avant leur publication. Il en tire comme conséquence que la renonciation à exercer l'action en garantie décennale contre l'Etat décidée par la commune maître de l'ouvrage par une délibération du 5 décembre 1968 ne pouvait faire obstacle à la recevabilité de sa demande* ».

¹¹⁸³ CE, 18 février 1983, Min. Agriculture c/ Commune d'Amagne, Rec., T., p.785 ; DA, 1985, n°155 : « *Le Conseil municipal ayant, par délibération du 18 février 1971 approuvée le 3 mars 1971, déclaré renoncer à exercer à l'encontre de l'Etat, qui lui apportait le concours du service du génie rural pour l'étude d'un projet et la direction des travaux correspondants, l'action en responsabilité décennale fondée sur les articles 1792 et 2270 du code civil puis ayant conclu un marché avec une entreprise le 6 septembre 1973. Les dispositions de l'article 16 de la loi de finances du 23 décembre 1972, étant d'application immédiate, visent, en tout état de cause, la délibération des conseils municipaux qui sont intervenues avant leur publication. Par suite, la renonciation décidée par la délibération du 18 février 1971 ne peut faire obstacle à la recevabilité de la demande de la commune dirigée contre l'Etat* ». Voir dans le même sens CE, 31 janvier 1992, Société de génie civil de l'ouest et autres, RDI, 1992, p.208, obs. LLORENS et TERNEYRE : « *Dans l'arrêt qui fait l'objet du présent commentaire, le Conseil d'Etat rappelle que ces dispositions sont d'application immédiate et visent les délibérations intervenues avant leur publication. Il en tire comme conséquence que la renonciation à exercer l'action en garantie décennale contre l'Etat décidée par la commune maître de l'ouvrage par une délibération du 5 décembre 1968 ne pouvait faire obstacle à la recevabilité de sa demande* ».

négocier sur un pied d'égalité face à un service de l'Etat « puissant »¹¹⁸⁴. Il faut donc des limites pour que « trop de liberté ne tue pas la liberté ». Deuxièmement, le principe d'égalité devant les charges publiques peut être mise en cause dans la relation entre les cocontractants dans le sens que l'administration publique est placée dans l'obligation absolue de traiter tous ses cocontractants de la même manière¹¹⁸⁵. Ainsi, il ne sera pas acceptable qu'une personne publique privilège son contractant en renonçant d'exercer l'action en garantie contre celui-ci.

Toutefois en général, il n'existe pas de lien contractuel entre les coresponsables du dommage. Se pose alors la question de savoir sur quel critère le juge administratif peut répartir la charge indemnitaire entre les coresponsables. Si on admet que la gravité de la faute est un élément de son pouvoir causal on peut soutenir que présente un intérêt limité de savoir si le partage se fait en fonction de la gravité des fautes ou de leur valeur causal¹¹⁸⁶, mais dans la pratique ces deux critères peuvent mener à des différentes solutions.

En l'absence d'un lien contractuel entre les coauteurs, c'est l'appréciation du lien de causalité qui importe d'abord pour la répartition de la charge indemnitaire (Section 1^{ère} : Le lien de causalité dans les actions en réparation et dans les actions dérivées), puis le critère selon lequel la jurisprudence effectue la répartition est celui de la gravité des fautes respectives (Section 2^{ème} : La faute une condition préalable pour les actions en garantie ou un critère de la répartition de la charge indemnitaire).

Section 1^{ère} : Le lien de causalité dans les actions en réparation et dans les actions dérivées

La causalité se définit comme « *le lien qui unit la cause à l'effet, suivant le principe que tout a une cause et que, dans les mêmes conditions, les mêmes causes produisent les mêmes effets* »¹¹⁸⁷. Lorsque le requérant a établi l'existence d'un dommage, il doit démontrer que ce dommage a bien pour cause le fait dommageable allégué, c'est-à-dire établir l'existence d'un

¹¹⁸⁴ C. GUETTIER, Droit des contrats administratifs, PUF, 2004, p.143.

¹¹⁸⁵ D. DE BECHILLON, Irresponsabilité de la puissance publique *in* Rép. Resp. puis. publ., Dalloz, 2002, n°43.

¹¹⁸⁶ M. FORNACCIARI, D. CHAUVVAUX, Rép. Resp. puis. publ., Exonérations ou atténuations de responsabilité, Dalloz, 2006, n°177.

¹¹⁸⁷ M. DEGUERGUE, Causalité et imputabilité, Jcl. A., 2000, Fasc. 830, n°5.

lien de causalité direct et immédiat entre le fait, présenté comme étant le fait dommageable, et le dommage¹¹⁸⁸.

En réalité, les événements ne relèvent généralement pas d'une cause isolée et facilement décelable, mais sont la résultante d'une série de causes qui se suivent et se conditionnent plus ou moins et qui ont pu, à des degrés divers, contribuer à la réalisation du dommage. Ce qui inspire d'ailleurs les réalisateurs, comme dans l'exemple de David Fincher, dans le film *L'étrange histoire de Benjamin Button*, Dans ce film en effet, le principal caractère féminin, Daisy, a eu un accident : une femme à Paris s'en allait faire des courses mais elle avait oublié son manteau et revint le chercher. Quand elle eut pris son manteau, le téléphone sonna, elle s'arrêta donc pour répondre et parla quelques minutes. Pendant que la femme était au téléphone, Daisy répétait pour une représentation à l'opéra de Paris, et pendant qu'elle répétait la femme, qui avait raccroché, était sortie prendre un taxi, mais un homme a prit le taxi qu'elle avait appelé. Un autre chauffeur de taxi, après avoir déposé son client, s'était arrêté pour boire une tasse de café. Et pendant tout ce temps Daisy répétait. Et ce chauffeur de taxi qui avait déposé son client et s'était arrêté pour boire sa tasse de café pris la dame qui allait faire ses courses et avait raté le taxi précédent. Le taxi dut s'arrêter parce qu'un homme traversait la rue ; il était parti au travail cinq minutes plus tard qu'il le faisait d'habitude parce qu'il avait oublié de mettre son réveil. Pendant que cet homme en retard pour le travail traversait la rue, Daisy avait terminé sa répétition et prenait une douche. Et pendant que Daisy se douchait, le taxi attendait devant une boutique que la dame allât prendre un paquet qui n'avait pas encore été enveloppé, parce que la jeune fille qui était censée l'envelopper avait rompu avec son petit ami la nuit précédente et avait oublié. Quand le paquet fut enveloppé, la dame qui était remonté dans le taxi fut bloquée par une camionnette de livraison. Pendant ce temps Daisy s'habillait. La camionnette de livraison s'en alla et le taxi put démarrer pendant que Daisy, la dernière habillée, attendait une amie qui venait de casser un de ses lacets. Pendant que le taxi s'arrêta à un feu rouge, Daisy et son amie sortirent par l'arrière de l'opéra. Et si seulement une chose s'était passé différemment Daisy et son amie auraient traversé la rue et le taxi serait passé. L'accident n'aurait pas eu lieu. Or, toutes les causes physiques d'un dommage ne peuvent pas être considérées comme une cause juridique de nature à engendrer

¹¹⁸⁸ F.-P. BENOIT, Essai sur les conditions de la responsabilité en droit public et privé (problèmes de causalité et d'imputabilité), JCP, 1957.I.1351.

une responsabilité¹¹⁸⁹. La victime se trouve dans l'obligation de montrer le lien de causalité entre le dommage qu'elle a subi et le fait de l'administration.

Pourtant, le problème du lien de causalité demeure difficile à établir, notamment dans le cas d'atteintes à la biodiversité, du fait de l'existence dans la nature « *d'espèces animales et végétales qui se comportent en véritables concentrateurs biologiques* »¹¹⁹⁰. M. Untermaier explique que ces phénomènes d'amplification biologique des polluants résultent de leur accumulation dans les chaînes trophiques, lesquelles peuvent comporter en milieu aquatique, à partir de phytoplancton, jusqu'à cinq, voire six niveaux. On mesure alors la complexité des processus et la difficulté de mettre en évidence le lien de causalité¹¹⁹¹.

Dès lors, entre les multiples causes possibles du dommage, il faut choisir celle qui paraît jouer le rôle de cause immédiate. Il existe en générale plusieurs causes possibles, qui aboutissent au dommage. Une fois retenue une de ces causes comme étant la cause directe du dommage la plus vraisemblable, il faut s'assurer qu'elle en est bien effectivement la cause immédiate, c'est-à-dire qu'aucune autre cause ne peut s'intercaler entre la cause ainsi retenue comme fait dommageable, et le dommage¹¹⁹². Il faut donc démontrer qu'il existe un lien suffisamment étroit entre le préjudice allégué et l'activité administrative prétendue dommageable, et qu'il n'y ait pas, en l'espèce, de cause exonératoire ou atténuatoire de responsabilité¹¹⁹³. La notion de causalité intervient ainsi dans l'action portée devant le juge de la responsabilité sous deux formes différentes. La causalité primaire intervient de manière positive, la victime devant établir, pour obtenir réparation, un rapport de causalité entre un fait et un dommage. La causalité seconde est invoquée de manière négative lorsque le défendeur entend faire écarter ce rapport de causalité qui allait remonter jusqu'à lui, en faisant la preuve d'une cause étrangère qui ne lui est pas imputable¹¹⁹⁴.

Le rôle du juge est précisément de dire quelle cause, parmi les diverses causes possibles du dommage, doit être considérée comme la cause directe immédiate susceptible de jouer le rôle

¹¹⁸⁹ R. LATOURNERIE, De la faute et du risque à propos des dommages causés par les travaux publics, RDP, 1945, p.174.

¹¹⁹⁰ F. RAMADE, *Eléments d'écologie. Ecologie appliquée*, 6^e Ed., Dunod, 2005, p.72.

¹¹⁹¹ J. UNTERMAIER, Les dimensions scientifiques de la responsabilité environnementale in C. CANS (dir.), *La responsabilité environnementale prévention, imputation, réparation*, Dalloz, 2009, p.5.

¹¹⁹² F.-P. BENOIT, *art. précit.*, JCP, 1957.I.1351.

¹¹⁹³ C. DEBBASCH, F.COLIN, *Droit administratif, op. cit.*, p.518.

¹¹⁹⁴ G. DARCY, *La responsabilité de l'administration*, Dalloz, Coll. *Connaissance du droit*, 1996, p.123.

de fait dommageable. Les aspects juridiques des problèmes que soulève la causalité sont soulevés au moment de cette intervention du juge¹¹⁹⁵.

La causalité se distingue de l'imputabilité. En effet, l'imputabilité relève du domaine de l'indemnisation et intervient une fois que le lien de causalité entre le fait dommageable et le préjudice a été déterminé : « *C'est la faculté de mettre à la charge d'un compte le paiement d'une somme d'argent* »¹¹⁹⁶. Il semble en effet que la victime d'un côté, le juge de l'autre, mettent en œuvre deux conceptions différentes de la causalité et de l'imputabilité. La victime invoque une causalité matérielle et en déduit une imputabilité de l'action ou de l'acte dommageable à la personne publique qui en est apparemment l'auteur et qu'elle va actionner en réparation. Le juge, après instruction et éventuellement expertise, isole une ou plusieurs causes juridiques, en faisant application d'une des théories de la causalité juridique, apprécie les éventuelles causes d'exonération invoquées par le défendeur, puis en déduit l'imputabilité réelle à une ou plusieurs personnes publiques, selon un critère organique, fonctionnel ou décisionnel¹¹⁹⁷. L'imputabilité n'est donc pas une condition à l'engagement de la responsabilité. En fait, la causalité concerne la relation entre le fait dommageable et le préjudice, alors que l'imputabilité concerne la relation entre le dommage et la personne qui doit répondre aux conséquences de ce dommage.

La victime est donc tenue de montrer le lien de causalité entre le fait dommageable et le dommage pour se faire indemnisée. Cela concerne le recours initial. Ce qui nous intéresse dans ce chapitre est de voir dans quelle mesure la causalité, dans le cas où plusieurs faits dommageables sont intervenus, joue un rôle sur l'imputabilité du dommage (§1) et sur la répartition de la charge financière entre les coresponsables du dommage (§2).

§ I – La causalité : une condition d'imputabilité

Concernant la recherche d'un lien de causalité, plusieurs conceptions sont possibles (A). Dans le cas de la condamnation *in solidum* où plusieurs personnes sont tenues responsables d'un même dommage, la recherche de ce lien « privilégié » de causalité se montre encore plus intéressante (B).

¹¹⁹⁵ F.-P. BENOIT, *art. précit.*, JCP, 1957.I.1351.

¹¹⁹⁶ M. DEGUERGUE, Causalité et imputabilité, Jcl. A., 2000, Fasc. 830, n°6.

¹¹⁹⁷ *Ibidem*, n°8.

A- Les théories de la causalité

On peut tout d'abord considérer comme étant causes du dommage toutes les conditions qui ont concouru à la réalisation d'un dommage, ce qui nous conduit à la notion d'équivalence des conditions (1) ; on peut aussi chercher à établir une relative proximité, dans le temps et dans l'espace, entre la cause retenue et la conséquence qu'il s'agit de réparer qui se traduit comme la causalité adéquate (2).

1- L'équivalence des conditions

La théorie de l'équivalence des conditions conduit à retenir comme cause du dommage tout événement sans lequel le dommage n'aurait pas eu lieu. Chaque cause est alors la condition sine qua non du dommage et toutes les causes sont équivalentes de sorte que la réparation du dommage dans son intégralité peut être demandée à un seul responsable¹¹⁹⁸.

Le problème se pose dans les affaires où une personne accidentée de la circulation est soignée dans un établissement de santé où elle contacte un virus qui aggrave considérablement les conséquences du premier accident. Le problème est alors de déterminer si l'auteur de l'accident de la circulation est responsable, non seulement du dommage causé directement par celui-ci, mais encore des suites dommageables de la contamination par le virus. La Cour de cassation répond par l'affirmative en se fondant sur l'existence d'un lien de causalité entre l'accident et le dommage lié à la transfusion, au sens de l'équivalence des conditions¹¹⁹⁹. Alors que le Conseil d'Etat souligne le caractère direct du préjudice : *« il est certain que plus le dommage s'éloigne dans le temps et l'espace de la faute de service, plus le lien de causalité entre l'un et l'autre devient ténu ; il finit même par se rompre. Beaucoup trop d'événements viennent en effet prendre place qui peuvent être regardés comme ayant rendu possible le dommage »*¹²⁰⁰. Par contre *« si les faits qui se sont interposés entre le fait initial et la réalisation du préjudice se déterminent les uns les autres par le jeu des lois physiques, il est certain qu'une fois la cause initiale déclenchée tout le reste s'inscrit nécessairement à cause*

¹¹⁹⁸ M-P LAMOUR, Des cas où l'on répare les dommages que l'on n'a pas causés, RRJ, 2002-3, p.1238.

¹¹⁹⁹ Cass.civ. 1^{er}, 4 décembre 2001, Bull. civ. I, n° 310, p.197 ; Resp. civ. et assur., 2002, Comm. n°126, obs. GROUTEL, JCP, 2002.I.186, n° 10, obs. VINEY ; RTD civ., 2002, n°1, p.308, obs. JOURDAIN.

¹²⁰⁰ F. SENERS, Préjudice réparable, in, Rép. Resp. puis. publ., mise à jour avril 2010, n° 218.

du déterminisme des lois naturelles »¹²⁰¹. Le caractère direct du préjudice ne sera donc pas affecté par des faits matériels résultant d'une réaction en chaîne initiée par le fait imputable à la puissance publique : ainsi, des travaux sur la voie publique qui, ayant sectionné un câble électrique, ont provoqué un court-circuit dans un transformateur et entraîné, de ce fait, une rupture d'alimentation électrique, sont directement à l'origine de l'arrêt des installations d'une usine et du préjudice industriel qui en est résulté¹²⁰².

Il est clair que l'équivalence des conditions favorise considérablement l'action de la victime puisqu'elle permet d'élire une cause parmi une pluralité potentielle. Dans le cas des accidents de chasse, par exemple, ou des jeux collectifs, l'auteur du dommage est indéterminé au sein d'un groupe. Autrefois, la victime ne pouvait être indemnisée si elle ne pouvait mettre précisément en cause un membre du groupe. Aujourd'hui, la jurisprudence judiciaire permet soit la mise en cause collective de tous les membres du groupe condamnés *in solidum*, soit même la mise en cause d'un seul parmi eux : l'action de chacun est un facteur du dommage équivalent à celui de chacun des autres et fonde sa propre responsabilité¹²⁰³.

Mme. Lambert-Faivre estime que si dans le stade de l'obligation à la dette, l'équivalence des conditions est acceptable puisqu'elle facilite largement l'action de la victime, dans le stade de la contribution à la dette, il sera plus juste de retenir la théorie de la causalité adéquate puisqu' « *il ne s'agit plus de retenir la responsabilité de tous ceux sans l'intervention desquels l'accident ne se fût pas produit (équivalence des conditions), mais de rechercher quel est celui dont l'action a été déterminante dans la genèse de l'accident (causalité adéquate)* »¹²⁰⁴.

Cependant, un fait n'est pas considéré en général comme étant la cause d'un dommage pour la simple raison qu'en son absence ce dommage ne se serait pas produit. C'est-à-dire que la théorie de l'équivalence des conditions n'est pas celle qui inspire ou qu'illustre l'état du droit jurisprudentiel¹²⁰⁵.

¹²⁰¹ M. WALINE, Précis de droit administratif, 1969, Montchrestien, p.556.

¹²⁰² CE, sect., 25 févr. 1972, Cie générale de travaux hydrauliques c/ Sté Thomson-Houston-Hotchkiss-Brandt, Rec., p.168, concl. BERTRAND.

¹²⁰³ Y. LAMBERT-FAIVRE, De la poursuite à la contribution : quelques arcanes de la causalité, D., 1992, p.311.

¹²⁰⁴ *Idem.*

¹²⁰⁵ R. CHAPUS, Droit administratif général, t.1, *op. cit.*, p.1244.

2- La causalité adéquate

Le juge attribue la réalisation d'un dommage au fait dont on peut estimer qu'il avait une vocation particulière à provoquer ce dommage¹²⁰⁶. Ce choix apparaît avec l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 octobre 1966, Marais, à travers les conclusions du commissaire du gouvernement Galmot¹²⁰⁷. Dans l'affaire le Conseil d'Etat a considéré que « *ne constitue pas un dommage directement imputable au défaut d'entretien de la voie publique la détérioration du moteur d'un camion, causée par une fuite du radiateur alors que, après première réparation de dégâts dus à l'affaissement de la chaussée, le propriétaire du camion l'a remis en marche après simple examen du niveau d'eau, sans vérification de l'étanchéité du radiateur et ainsi, par son imprudence, entraîné pour le camion des dommages plus graves* ». M. Galmot précis en effet que le dossier met en évidence une négligence du garagiste, appelé par le requérant lors de la première immobilisation du véhicule et avant sa remise en marche. Il s'est contenté, pour vérifier le radiateur, d'en retirer le bouchon. Constatant que le niveau d'eau était demeuré constant, il en a déduit que le radiateur était intact. Alors qu'une simple inspection du dessous du véhicule aurait montré que le faisceau et la cuve inférieur du radiateur avait été déformés sous l'effet du choc. Dans ses conclusions, le commissaire Galmot repousse ainsi avec vigueur la théorie de l'équivalence des conditions, qu'il considère comme « simpliste » et « inutilisable par le juge »¹²⁰⁸. Pour lui, il « *appartient au juge d'opérer un choix parmi toutes ces conditions nécessaires et de ne retenir comme cause que celles qui lui paraissent liées au dommage par un rapport privilégié* ». Ce choix doit se faire par référence à la prévisibilité, à la normalité, c'est-à-dire qui devra être considéré comme cause directe, autrement dit l'événement qui, au moment où s'est produit le dommage, portait normalement en lui ce dommage. Le commissaire Galmot fait référence au « *jeu normal des forces naturelles et des réactions humaines les plus vraisemblables* ».

Un peu plus tard, dans les arrêts du Conseil d'Etat Société des établissements Lassailly et Bichebois¹²⁰⁹ et SARL Cinq-Sept,¹²¹⁰ on remarque que le juge administratif privilège la théorie de la causalité adéquate. La théorie de la causalité adéquate consiste en effet « à

¹²⁰⁶ *Ibidem*, p.1245.

¹²⁰⁷ CE Sect., 14 octobre 1966, Marais, Rec., p.548, D., 1966, jur., p.636.

¹²⁰⁸ Y. GALMOT, concl. sur CE Sect., 14 octobre 1966, Marais, D., 1966, p.636.

¹²⁰⁹ CE Sect., 7 mars 1969, Société des établissements Lassailly et Bichebois, AJDA, 1969, p.322.

¹²¹⁰ CE Sect., 7 mars 1980, SARL cinq-sept, Rec., p.129, concl. MASSOT ; D., 1980, p.320, note RICHER ; JCP, 1981.II.19622, obs. BRARD, AJDA, 1980, p.423, note ALBERTINI, RA, 1980, p.608, obs. BIENVENU et RIALS.

opérer un pronostic objectif rétrospectif, qui permet de déterminer quels évènements ont pu, d'après le cours normal des choses, produire le dommage. L'intérêt de cette théorie, beaucoup plus restrictive que la première, est donc d'éliminer les causes indirectes »¹²¹¹. Dans ses conclusions sur l'affaire de Société des établissements Lassailly et Bichebois, M. Guillaume précise que le dommage doit apparaître comme la conséquence naturelle du fait qui en est la cause et en découler, pour reprendre les termes de M. Guillaume, suivant « *un enchaînement normal des faits, lui-même fondé sur un comportement normal des hommes* »¹²¹². Même si dans le langage du juge administratif n'existe pas « la causalité adéquate », il est donc clair que cette théorie trouve une place dans sa jurisprudence sous la forme de « lien direct ».

Dans l'affaire SARL Cinq-Sept et autres, les dirigeants de ce dancing ont méconnu tant les dispositions du permis de construire que la réglementation sur les établissements recevant du public et se sont abstenus de solliciter l'autorisation administrative d'ouverture : ils ne peuvent donc utilement se prévaloir des fautes, même lourdes, du maire qui a négligé d'exercer les contrôles de police qui auraient pu leur éviter de commettre les fautes à l'origine de l'incendie de l'établissement. Il faut noter que la juridiction administrative considère que l'existence de fautes lourdes de la part des responsables de services de lutte contre l'incendie n'exonérerait pas pour autant la responsabilité des constructeurs ou des propriétaires. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a effectivement jugé que l'existence de fautes lourdes de la part du maire n'était pas de nature à diminuer la responsabilité des exploitants¹²¹³. L'inverse est également valable, c'est-à-dire que la faute des industriels n'exonère pas forcément la responsabilité des collectivités. Dans l'exemple de l'affaire District urbain de Reims, où la responsabilité de cette collectivité publique était recherchée en raison de la pollution d'une rivière partiellement imputable à l'insuffisance des capacités d'une station d'épuration relevant du district, le commissaire du gouvernement proposait en effet de diviser le « fait dommageable », c'est-à-dire la pollution et de ne condamner le district que dans la mesure où ce fait dommageable lui était « imputable », c'est-à-dire dans la mesure de sa contribution à la pollution. Ceci est également conforme au principe de pollueur-payeur qui consiste à faire peser les coûts environnementaux sur tous les pollueurs-potentiels, ceux dont les activités sont susceptibles de provoquer les pollutions. Même en présence d'un dommage purement écologique, il

¹²¹¹ M.-P. LAMOUR, Des cas où l'on répare les dommages que l'on n'a pas causés, RRJ, 2002-3, p.1237.

¹²¹² G. GUILLAUME concl. sur CE, 7 mars 1969 Société des établissements Lassailly et Bichebois, Rec., p.148 ; RDP, 1969, p.957 ; AJDA, 1969, p.288 chron. DEWOST et DENOIX DE SAINT MARC.

¹²¹³ CE, sect., 17 mars 1980, SARL Cinq-sept et a., *précité*.

apparaît effectivement souhaitable que la personne principalement tenue de l'obligation de réparer le dommage soit l'auteur de l'atteinte environnementale. D'après M. Rebeyrol, reconnaître le caractère principal de cette obligation individuelle de réparation, c'est en effet s'assurer que les pollueurs tenteront de réduire au maximum les nuisances environnementales qui leur sont imputables, pour n'avoir pas à répondre des conséquences de ces atteintes. C'est donc tenter de permettre, par le biais de la menace de l'obligation à réparer, une préservation en amont de l'environnement, dans une logique de prévention générale¹²¹⁴. Cependant le Conseil d'Etat n'a pas suivi son commissaire du gouvernement et a rejeté de la façon la plus nette le raisonnement qui lui était proposé : « ... *Si la pollution est aussi imputable à des effluents industriels, au défaut de curage et au détournement d'eau à des fins d'irrigation par d'autres propriétaires riverains, ces circonstances [...] ne sont pas de nature à atténuer la responsabilité encourue par le district* »¹²¹⁵. La solution nous paraît justifiée et conforme à la théorie de causalité adéquate : même si les industriels ont contribué à polluer la rivière il est certain que la station d'épuration en est également une cause directe et immédiate. Ce que proposait le commissaire du gouvernement était de répartir la charge indemnitaires entre les coauteurs suivant leurs rôles causals dans la survenance du dommage, mais comme le considère le Conseil d'Etat, il s'agit de la question de contribution à la dette, à juger ultérieurement par le biais des actions récursoires ou subrogatoires. Cependant, Mme. Boutonnet estime qu'admettre le principe de pollueur-payeur imposerait d'aller plus loin en imputant le coût des dommages à un ensemble de pollueurs sans lien effectif avec la pollution réalisée. En ce sens, selon l'auteur, la causalité juridique pourrait être assouplie *via* les présomptions et un ensemble de responsables pourrait être appréhendé par le biais par exemple de la garde commune¹²¹⁶. Cependant ceci équivaut à un bouleversement du concept de causalité qui n'est pas à admettre au moins pour le moment par le juge administratif. En effet, l'applicabilité du principe de pollueur-payeur s'avère difficile dans la mesure où ce principe relève d'une logique autre que celle qui gouverne le droit de la responsabilité administrative puisque « *ce principe ne s'adresse pas à un responsable désigné mais aux pollueurs en tant qu'acteurs potentiellement générateurs de pollution* »¹²¹⁷. C'est pourquoi la

¹²¹⁴ V. REBEYROL, L'affirmation d'un « droit à l'environnement » et la réparation des dommages environnementaux, Ed. Defrénois, 2010, p.363.

¹²¹⁵ CE, 15 octobre 1976, District urbain de Reims, Rec., p.420 ; RJE, 1977, n° 21, p.165, concl. D., LABETOUILLE.

¹²¹⁶ M. BOUTONNET, L'accueil des principes environnementaux en droit de la responsabilité civile *in* C. CANS (dir.), La responsabilité environnementale prévention, imputation, réparation, Dalloz, 2009, p.69.

¹²¹⁷ *Idem*.

Cour de justice des communautés européennes¹²¹⁸ ainsi que la Cour de cassation¹²¹⁹ et le Conseil d'Etat¹²²⁰, à l'occasion de l'affaire Erika, précisent que ce principe implique que le producteur ou détenteur antérieur soit tenu de supporter les coûts et qu'il ait contribué par son activité au risque de survenance de la pollution occasionnée par le naufrage du navire. Ainsi le principe pollueur-payeur agit comme un principe opérant une extension de la causalité sans rompre pour autant avec la causalité juridique car l'engagement de la responsabilité dépend de la « participation effective à la réalisation du dommage »¹²²¹.

Dans le droit turc, la théorie de causalité adéquate est largement acceptée par la doctrine et par la jurisprudence. Il est admis que si dans le cours normal des choses le fait est susceptible de provoquer un dommage, il y a un lien de causalité entre le fait et le dommage subi, sinon le lien entre eux demeure hasardeux¹²²².

Le professeur Eren explique que si l'auteur du dommage se voit tenu pour responsable de tous les dommages lointains de son fait, les résultats seraient contraires au sens de justesse¹²²³. En effet, nous insistons sur le fait que tous agissements d'un homme peuvent être la cause d'autres agissements, et que tout être humain en affecte un autre : c'est l'effet papillon¹²²⁴. Pourtant dans le droit de responsabilité, nous devons nous arrêter sur un point où le lien de causalité reste convenable.

En droit turc, le lien de causalité entre l'accident de voiture et la transmission de l'hépatite B serait considéré comme rompu par le fait de l'hôpital où la transfusion est effectuée. Pour que le lien subsiste malgré le fait du tiers, en l'occurrence le fait de l'hôpital, il faut effectivement

¹²¹⁸ CJCE, 24 juin 2008, C-188/07, Cne de Mesquer, D., 2008, p.1901 ; AJDA, 2008, p.1233, et 1533, obs. BROUSSY, DONNAT et LAMBERT.

¹²¹⁹ Cass. Civ. 3e, 17 déc. 2008, n° 04-12.315, D., 2009, jur., p.701, note BOUTONNET, et Chron. Cass. 1231, obs. MONGE et NESI ; AJDA, 2008 p.2426.

¹²²⁰ CE, 10 avril 2009, Commune de Batz-sur-Mer, AJDA, 2009, p.733.

¹²²¹ P. BILLET, note sous CJCE Gde ch., 24 juin 2008, aff C-188/07, Commune de Mesquer c/ Total France SA et Total International Ltd., Environnement, novembre 2008, p.41, comm. 154.

¹²²² F. EREN, La théorie de causalité dans le droit de responsabilité, (Sorumluluk hukuku acisindan uygun illiyet bagi teorisi), Sevinc, Ankara 1975, p.51.

¹²²³ *Ibidem*, p.61.

¹²²⁴ L'effet papillon est une expression qui résume une métaphore concernant le phénomène fondamental de sensibilité aux conditions initiales en théorie de chaos : « *L'étude moderne du chaos débuta, dans les années soixante, avec la prise de conscience progressive du fait que des équations mathématiques élémentaires pouvaient simuler des systèmes aussi violents qu'une chute d'eau. Des différences infimes à l'entrée pouvaient entraîner rapidement des différences considérables à la sortie – on a baptisé cela « dépendance sensitive aux conditions initiales ».* En météo, par exemple, ce phénomène correspond à ce que l'on appelle, en ne plaisantant qu'à moitié, l'effet papillon : le battement d'aile d'un papillon, aujourd'hui à Pékin, engendre dans l'air des remous qui peuvent se transformer en tempête le mois prochain à New York ». J. GLEICK, La théorie du chaos, vers une nouvelle science, traduit de l'anglais par C. JEANMOUGIN, Flammarion, 1991, p.24.

que le dommage en question soit un risque inhérent au fait de l'auteur du premier fait dommageable. C'est le cas, par exemple, d'un accident de chemin de fer causé par le fait fautif d'un tiers qui a provoqué disons un déraillement. Le lien de causalité entre le dommage survenu et le fait de l'entreprise de transport ne s'efface cependant pas, puisque la gestion des transports ferroviaire ou aérien contient en soi le risque d'accident¹²²⁵.

B- La causalité dans la condamnation in solidum

Pour aboutir à une condamnation *in solidum*, un lien de causalité doit être établi entre l'activité des coauteurs et le dommage causé à la victime. En considérant que « *la réparation d'un fait dommageable survenu par la faute de deux ou de plusieurs personnes, doit être ordonnée, pour le tout, contre chacune au profit de la partie lésée, lorsqu'il y a entre chaque faute et la totalité du dommage une relation directe et nécessaire* »¹²²⁶, la jurisprudence exige que le lien de causalité entre chaque faute et le dommage¹²²⁷ soit établi. Rappelons que la spécificité de l'obligation *in solidum* se trouve dans le fait que tous les coauteurs sont tenus responsables de tout envers la victime parce qu'ils étaient censés engendrer la totalité du préjudice par leurs fautes. C'est pourquoi la victime doit prouver l'existence d'autant de liens distincts de causalité qu'il existe de fautes.

Dans le cas de dommages causés aux riveraines des aéroports par le bruit des avions, c'est pour cette raison qu'une condamnation *in solidum* n'a pas été prononcée : Les proportions dans lesquelles les compagnies ont concouru au dommage étant déterminables, dès lors que la participation de chacune d'elles au trafic global d'un aéroport a pu être précisée, et donc le dommage n'a pas de caractère indivisible, puisque constitué d'effets répétitifs mesurables en fréquence et en intensité. Il en résulte que les conditions ne sont pas réunies pour que soit prononcée une condamnation *in solidum* contre les compagnies¹²²⁸. Les compagnies aériennes ne peuvent donc pas être tenus responsables de tout le dommage mais ils sont responsables d'une partie de dommage déterminable.

¹²²⁵ F. EREN, La théorie de causalité dans le droit de responsabilité, *op. cit.*, p.203.

¹²²⁶ Cass. civ., 11 juillet 1892, S., 1892.1.505, Rapport Durand ; DP, 1894, 1, 561, note LEVILLAIN ; GAJC, F. TERRE et Y. LEQUETTE, t. II, 11^e Ed., Dalloz, 2000, n°244, p.456.

¹²²⁷ M. MIGNOT, note sous Cass. civ. 1^{er}, 29 novembre 2005, M.X et Y c/ M.Z et a., LPA, 27 déc. 2006, n°258, p.12.

¹²²⁸ TGI Paris, 13 juill. 1977, Commune de Villeneuve-le-Roi c/ Cie Air France et a., RFD aérien, 1977 p.293, concl. BOITTIAUX ; D., 1979, p.427, note RODIERE.

M. Picard explique dans son article sur le rôle de la causalité dans la réparation des dommages de travaux publics¹²²⁹ que quand un dommage est dû à plusieurs événements qui méritent la qualification de causes, deux solutions sont possibles : « *Ou bien, on estime que chaque cause est à l'origine de l'entier dommage, (...) ou bien, on est d'avis que si plusieurs causes juridiques ont qualitativement produit le dommage, on ne peut, sur le plan quantitatif, ne leur imputer qu'une portion du dommage* ». En fait, ceci est une autre manière d'exprimer la différence entre la théorie de l'équivalence des conditions et celle de la causalité adéquate. Soit on estime que chaque cause est à l'origine de l'entier dommage, c'est-à-dire qu'on accepte la théorie de l'équivalence des conditions ; soit on estime que chaque cause est à l'origine d'une part du dommage et cela se traduit en causalité adéquate. Pour annoncer une obligation *in solidum* il faut que le dommage soit dû à l'action conjuguée et indissociable des coauteurs, chacun étant censé avoir contribué à causer le dommage dans son entier¹²³⁰ ; donc on peut dire que l'acceptation de l'équivalence des conditions dans la mise en œuvre de la responsabilité concernant un cas d'espèce est une condition préalable pour la condamnation *in solidum*.

En droit privé, l'article 1382 du Code civil, qui dispose que « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute du quel il est arrivé, à le réparer* », ne distingue pas quant à l'étendue de l'obligation de réparer suivant le nombre des causes. Jusqu'à la jurisprudence du Cour de cassation sur le naufrage du Lamoricière¹²³¹, il a été admis que lorsque plusieurs événements étaient retenus comme causes d'un dommage, chacun d'eux était la cause, non d'une fraction du préjudice, mais de l'entier dommage, puisque, sans lui, ce dommage n'aurait pas pu exister ; le responsable de l'un de ces événements doit donc réparer le tout¹²³². Mais dans ladite affaire, la Cour de cassation a affirmé d'une part que des événements naturels ou des actions humaines pouvaient être cause simplement partielle d'un dommage, et d'autre part qu'une personne considérée comme cause du dommage pouvait n'être tenue que d'en réparer une partie. Cette jurisprudence niait deux principes jusqu'alors acceptés : le premier suivant lequel tout fait jugé cause d'un dommage ne pouvait l'être que du dommage tout entier, le second en vertu duquel toutes les personnes

¹²²⁹ J.-F. PICARD, Le rôle de la causalité dans la réparation des dommages de travaux publics, Annales de la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université de Clermont, 1975, Fasc. 12, p.171.

¹²³⁰ P. MALINVAUD, obs. sur Cass. 3^e civ., 20 juin 2001, RDI, 2001, p.523.

¹²³¹ Cass. 19 juin 1951, Lamoricière, S., 1952.I. p.89, note NERSON ; D., 1951.J.717, note RIPERT ; JCP, 1951.2.6426, note BECQUE.

¹²³² H. MAZEAUD, préface à la thèse de F. CHABAS, L'influence de la pluralité de causes sur le droit à réparation, LGDJ, Bibl. Droit privé, 1967, p.XII.

qui étaient intervenues comme cause d'un dommage étaient tenues de le réparer dans son intégralité¹²³³.

Cette décision est en fait la conséquence nécessaire de la théorie d'équivalence des conditions. Toutes les causes ayant contribué à la survenue du dommage sont censées avoir le même poids dans la réalisation du dommage, c'est pourquoi les auteurs de ces causes sont tenus pour responsables de la totalité du dommage. Cette conception de la causalité est contestable : comme l'estime M. Chabas, « *non seulement l'obligation de réparer doit se diviser a priori entre elles, mais encore leur part dans la réalisation du dommage ne peut être totale. En un mot, c'est la causalité elle-même qui se fractionne. Chaque cause n'emporte avec elle qu'une fraction du préjudice* »¹²³⁴.

En fait, on peut considérer que la théorie de l'équivalence des conditions est acceptable pour faciliter l'indemnisation de la victime, et qu'elle est la source même de la notion d'obligation *in solidum*. Pourtant, après avoir indemnisé la victime, le coauteur mis en jeu par cette dernière est autorisé à intenter un recours contre ses coauteurs, et à ce moment, on est d'une certaine façon obligé d'admettre que la causalité se fractionne pour répartir la charge indemnitaire. Sauf que si on accepte le principe de répartition par parts égales, on peut supposer que la causalité ne fractionne pas réellement la charge de la réparation, mais que l'on autorise la répartition entre les coresponsables en fonction de l'équité : comme on l'a longuement expliqué dans le chapitre précédent, le refus de l'action entre les coauteurs aurait comme résultat que la victime choisisse arbitrairement celui qui va supporter la charge financière, ou que tous les coauteurs indemnisent la victime, mais dans ce cas, cette dernière se serait enrichie sans cause. Pour éviter ces inconvénients, c'est-à-dire selon le principe d'équité, la répartition doit se faire par parts égales, même si la causalité ne fractionne pas la charge de l'indemnisation et même si tous les coauteurs sont tenus responsables de la totalité du dommage.

Selon Mme Cochet, en effet, la répartition par tête de la dette permet de concilier l'existence de dettes propres pour le tout et la possibilité de recours¹²³⁵. Si les coauteurs sont censés engendrer la totalité du préjudice, il est tout à fait compréhensible que la charge financière de la condamnation soit partagée à parts égales. Cependant, selon M. Picard, le partage par parts

¹²³³ F. CHABAS, L'influence de la pluralité de causes sur le droit à réparation, LGDJ, Bibl. Droit privé, 1967, p.2.

¹²³⁴ F. CHABAS, Bilan de quelques années de jurisprudence en matière de rôle causal, D., 1970, chron., p.113.

¹²³⁵ D. COCHET, La contribution à la dette des coobligés in solidum, LPA, 2004, n° 118, p.3.

viriles ne peut se concevoir que dans deux séries d'hypothèses : d'une part, lorsque la dissociation des fautes en présence est impossible, d'autre part, lorsque la responsabilité de l'un des coauteurs ou de tous les coauteurs sur la faute n'est pas fondée¹²³⁶. Il est ainsi largement admis que le partage soit fait en fonction de la gravité des fautes respectives des coauteurs, et en l'absence de faute, par parts viriles. En ce sens, est cassé l'arrêt d'une cour d'appel qui a condamné *in solidum* en raison des troubles anormaux de voisinage les constructeurs et leurs assureurs à garantir l'assureur du maître d'ouvrage de l'intégralité des condamnations prononcées à son encontre, alors qu'en l'absence de faute, il y avait lieu de répartir la contribution à la dette à parts égales entre les co-obligés¹²³⁷.

Le problème se pose pourtant dans le cas de la répartition entre responsables fautifs et non fautifs, d'autant qu'aujourd'hui le fondement de la responsabilité civile est le plus souvent déconnecté de la faute, tandis que son efficacité privilégie la solvabilité¹²³⁸. D'après M. Charbonneau, il résulte du principe selon lequel la répartition entre les coobligés *in solidum* est déterminée en fonction de la gravité de la faute commise par chacun d'eux et que le coobligé non fautif ne doit assumer, au stade de la contribution à la dette, aucune part¹²³⁹.

§ II – La nécessité d'une approche différente dans les actions dérivées

Il est incontestable que le stade de l'obligation à la dette et celui de la contribution à la dette se différencient par les logiques qui les gouvernent (A). Par conséquent, il est possible et même parfois nécessaire d'apprécier le lien de causalité différemment selon leurs buts respectifs (B).

A- La différence entre la réparation et la responsabilité

M. Séners, dans ses conclusions sur l'arrêt M.C., affirmait que « *le plein contentieux indemnitaire, parfois qualifié de contentieux de la responsabilité, est en réalité celui de la*

¹²³⁶ J.-F. PICARD, art. *précit.*, Annales de la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université de Clermont, 1975, Fasc. 12, p.171.

¹²³⁷ Cass. 2^e civ., 10 juillet 2008, FS-D, GAN c/ Sté Saint-Augustin Marsollier, Construction-Urbanisme, 2008, n°12, comm. 190, note PAGES DE VARENNE.

¹²³⁸ Y. LAMBERT-FAIVRE, art. *précit.*, D., 1992, p.311.

¹²³⁹ C. CHARBONNEAU, La contribution à la dette dans les obligations nées de l'édification d'un ouvrage immobilier (suite et fin), Construction-Urbanisme, 2007, n° 12, étude 25.

réparation »¹²⁴⁰. Alors que, d'après M. Delaunay, la réparation est une conséquence de la responsabilité : « *Si l'administration a engagé sa responsabilité, c'est la conséquence d'une faute commise mais ce n'est pas pour autant qu'elle est tenue de réparer le préjudice causé par cette faute. La responsabilité est en quelque sorte l'obligation juridique de répondre d'un dommage alors que la réparation est l'obligation matérielle de payer pour ce dommage* »¹²⁴¹. M. Sénors conclue toutefois que « *le versement par le département de la réparation réclamée traduit, implicitement mais nécessairement, la reconnaissance de sa responsabilité. On sait, en effet, qu'une personne publique ne peut payer une somme qu'elle ne doit pas et, dans les circonstances de l'espèce, le paiement de l'indemnité réclamée a pour fondement légal la faute reconnue* »¹²⁴². Ainsi la réparation, c'est-à-dire l'indemnisation de la victime, se distingue de l'engagement de la responsabilité mais plus part du temps ils sont consécutifs.

Toutefois, depuis un siècle des régimes législatifs spéciaux d'indemnisation se sont développés afin de répondre plus rapidement aux besoins des victimes, en leur allouant une indemnité dans des domaines traditionnellement régis par l'irresponsabilité. Le caractère quasi automatique de l'indemnisation accordée par ces régimes spécifiques s'explique par la volonté du législateur de mettre à la disposition des victimes des mécanismes exceptionnels de nature à leur donner satisfaction dans un délai bref¹²⁴³. Ces régimes présentent de nombreux points communs avec les régimes de responsabilité sans faute : ils dispensent la victime d'apporter la preuve d'une faute de l'administration, mutualisent les risques et reposent sur le principe de la solidarité nationale¹²⁴⁴. Selon M. Ricœur, ceci entraîne un paradoxe : « *dans une société qui ne parle que de solidarité, dans le souci de renforcer électivement une philosophie du risque, la recherche vindicative du responsable équivaut à une reculpabilisation des auteurs identifiés de dommages* »¹²⁴⁵.

Il est vrai que la société moderne, parce qu'elle est source d'accidents, augmente le poids des responsabilités de chacun. La situation du responsable se trouve ainsi bouleversée. Ses actes entraînent des dommages de plus en plus lourds. Or, il est de moins en moins coupable, dans la mesure où la faute qui a engagé sa responsabilité n'est en fait, bien souvent, qu'une

¹²⁴⁰ F. SENERS, concl. sur CE, 29 décembre 2004, M.C., AJDA, 2005, p.444.

¹²⁴¹ B. DELAUNAY, La faute de l'administration, *op. cit.*, p.263.

¹²⁴² F. SENERS, concl. *précit.*, AJDA, 2005, p.444.

¹²⁴³ C. SCHAEGIS, Progrès scientifique et responsabilité, thèse, Paris XIII, 1995.

¹²⁴⁴ B. DELAUNAY, La faute de l'administration, *op. cit.*, p.270.

¹²⁴⁵ P. RICŒUR, *art. précit.*, Esprit, nov. 1994, p.28.

erreur¹²⁴⁶. La dépersonnalisation de la responsabilité apparaît donc, d'après M. Soussse¹²⁴⁷, comme une conséquence nécessaire de ce phénomène que M. Savatier appelle « *la démesure du dommage par rapport à la faute* »¹²⁴⁸. On se souvient tout de suite de ce qu'a dit Georgina Dufoix, alors ministre des Affaires sociales, concernant la contamination de personnes hémophiles par le virus du sida : « *Responsable, mais pas coupable* ». C'est ce point qui est nuisible à la notion de responsabilité administrative : une administration qui accepte d'indemniser les victimes par grâce mais n'assume guère sa part de responsabilité dans la survenance du dommage, ce qui nous rappelle d'ailleurs la fameuse théorie de « l'Etat débiteur » ; or dans l'exemple de contamination par le virus du sida cette administration est assurément responsable.

Dans le premier chapitre de cette recherche, nous avons fait une distinction entre les systèmes de réparation et les systèmes d'indemnité. Cette distinction consiste en ce que les systèmes de réparation se rattachent à une activité publique identifiable alors que les systèmes d'indemnisation se fondent sur l'idée de risque social ou de solidarité nationale. Dans ces systèmes d'indemnisation, une personne publique contribue à l'indemnisation de victimes sans pour autant être responsable du dommage. D'après M. Letteron « *l'indemnisation se voit ainsi totalement détachée de la notion de responsabilité* »¹²⁴⁹. Effectivement, dans ce système, la victime va être indemnisée par un fonds ou une personne publique désignée par la loi qui le prévoit, et n'aurait pas à engager la responsabilité de l'administration devant les tribunaux dès lors que les conditions posées par la loi se trouvent satisfaites. Les exigences tenant à la satisfaction des conditions classiques de la réparation sont donc écartées et les victimes sont dispensées d'établir l'existence d'une faute¹²⁵⁰. Par contre, la faute de l'administration peut être recherchée en complément ou à la place des régimes d'indemnisation. Les régimes d'indemnisation des victimes du sang contaminé, de l'amiante ou des actes de terrorisme, coexistent effectivement avec les procédures de droit commun. Ces régimes sont créés pour faciliter l'indemnisation des victimes mais certaines d'entre elles ont choisi de mettre en jeu la responsabilité de l'administration pour des fautes commises dans le service. Ceci est dû, d'après M. Delaunay, « *à la fonction morale de la faute qui, loin*

¹²⁴⁶ M. SOUSSE, La notion de réparation de dommages en droit administratif français, *op. cit.*, p.47.

¹²⁴⁷ *Ibidem*, p.47.

¹²⁴⁸ R. SAVATIER, Personnalité et dépersonnalisation de la responsabilité civile, in *Mélanges Laborde-Lacoste*, 1963, p.322.

¹²⁴⁹ R. LETTERON, J. L. GALLET, Les régimes législatifs spéciaux d'indemnisation relevant de la juridiction judiciaire, *Rép. Resp. puiss. publ.*, Dalloz, 2008, n°329.

¹²⁵⁰ B. DELAUNAY, La faute de l'administration, *op. cit.*, p.271.

de se limiter à être un instrument de la réparation, offre une occasion de stigmatiser les comportements coupables de l'administration »¹²⁵¹.

La place de la faute dans ces systèmes ne se trouve pas seulement dans la possibilité pour la victime de poursuivre une personne publique devant les tribunaux mais aussi dans la possibilité pour cette personne publique de faire un recours contre les personnes fautives après avoir indemnisé la victime. Les lois créant un mécanisme d'indemnisation ont pour objet de faire bénéficier rapidement les victimes de la solidarité nationale mais n'ont pas pour effet « *de décharger l'auteur du dommage, ..., de sa responsabilité* »¹²⁵². Dans ces systèmes les lois disposent en générale que le fonds est subrogé dans les droits de la victime. Ainsi, par la voie de recours en garantie, la charge indemnitaire peut être partagée entre plusieurs personnes publiques en fonction des fautes respectivement commises. Et dans le cas où la victime choisit d'accepter l'offre du fonds et de s'engager à ne pas poursuivre les personnes effectivement responsables du dommage, ces dernières ne sont pas exemptes de toute responsabilité qui leur revient.

La nécessité de réparation du dommage l'emporte sur la sanction du comportement des personnes et donc sur le rôle causal de leur fait. Autrement dit, l'indemnisation du dommage, seule recherchée, est indépendante tant de la causalité que de la culpabilité¹²⁵³. Mais après l'indemnisation de la victime, ces derniers aspects trouveront leur véritable portée.

B- Le lien de causalité entre les faits des coresponsables et le dommage

La loi du 5 juillet 1985 est un exemple significatif pour mettre en relief les différentes solutions auxquelles peut amener le choix de la théorie de la causalité : cette loi permet aux victimes d'accidents de la circulation de demander une indemnisation aux conducteurs des véhicules terrestres à moteur impliqués dans l'accident. Instituant un régime spécial de responsabilité applicable aux accidents de la circulation, cette loi limite notamment les facultés d'exonération du conducteur face à la victime spécialement non-conductrice.

¹²⁵¹ *Ibidem*, p.281.

¹²⁵² H. LEGAL concl. sur CE, 9 avril 1993, M.D., RFDA, 1993, p.586.

¹²⁵³ F. CROUZATIER-DURAND, *art. précit.*, RRJ, 2004-3, p.1911.

D'après M. Lamour, la loi de 1985 n'a pas été comprise à la hauteur de sa simplicité : le principe posé par la loi de 1985 se caractérise par une indifférence notoire à la causalité entre le fait du véhicule et le dommage¹²⁵⁴. L'auteur explique que cette loi permet à la victime, en vue de faciliter son indemnisation, de réclamer au conducteur de n'importe quel véhicule intervenu d'une manière quelconque dans l'accident, la réparation de son entier dommage. C'est en ce sens qu'il faut comprendre le terme implication ; le véhicule terrestre à moteur doit se trouver mêlé d'une manière quelconque à un accident. Dès lors, le conducteur d'un véhicule terrestre à moteur peut se voir demander la réparation d'un dommage qu'il n'a peut-être pas causé. L'auteur propose ainsi l'application de la théorie de l'équivalence des conditions aux accidents de circulation¹²⁵⁵.

Conformément à cette théorie qui consiste à retenir comme cause du dommage tout événement sans lequel le dommage ne se serait pas produit, lorsqu'un accident a causé des blessures dont le traitement a lui-même entraîné la survenance d'un nouveau dommage, il doit être considéré comme cause juridique de ce nouveau dommage¹²⁵⁶. En l'occurrence, si les transfusions qui ont été rendues nécessaires par un accident contaminent la victime, celle-ci peut alors agir tant contre l'Etablissement Français du Sang (EFS) que contre l'automobiliste, tenus *in solidum* de réparer le dommage. L'EFS ayant indemnisé la victime est subrogée dans ses droits, et dispose alors d'une action récursoire dans les mêmes conditions contre l'auteur de l'accident¹²⁵⁷.

Le succès du recours de l'EFS passe dès lors par la démonstration d'une faute du conducteur. Si celle-ci est établie, la garantie est nécessairement admise mais ne peut être, en tout état de cause, que partielle, car l'EFS est lui-même fautif. Dès lors, en application des principes gouvernant les recours, la contribution à la dette se fait en proportion des fautes respectives. L'admission de la faute de l'EFS pose néanmoins question¹²⁵⁸. A la différence du tiers responsable, la victime est créancière d'une obligation de sécurité et de résultat à l'égard de l'EFS. La jurisprudence a en effet admis depuis longtemps que le contrat entre l'établissement de soins et le centre de transfusion comportait une stipulation tacite pour autrui, au bénéfice des personnes transfusées, qui leur garantit la délivrance d'un produit exempt de vices. Dès

¹²⁵⁴ M.-P. LAMOUR, *art. précit.*, RRJ, 2002-3, p.1237.

¹²⁵⁵ *Idem.*

¹²⁵⁶ M.-C. DE LAMBERTY-AUTRAND, La théorie de l'équivalence des conditions et les recours entre coauteurs, D., 2002, p.3044.

¹²⁵⁷ F. ARHAB, note sous Cass. civ. 2^e, 24 mai 2006, RDSS, 2006, p.742.

¹²⁵⁸ I. GALLMEISTER, obs sur Cass. 2^e civ., 25 janvier 2007, D., 2007, p.443.

lors, l'EFS ne peut s'exonérer de sa responsabilité à l'égard de la victime qu'en démontrant l'existence d'un cas de force majeure. Or, une telle hypothèse ne saurait résulter du caractère indécélable du vice interne du sang, faute d'extériorité, ni évidemment de l'accident préalable à la transfusion qui n'empêche en rien la fourniture d'un produit exempt de vice¹²⁵⁹. Il suffit donc que le résultat auquel le débiteur s'est engagé (ici, fournir un sang non vicié) ne soit pas atteint, pour que sa responsabilité soit mise en œuvre.

Pourtant, des doutes se sont levés quant à la légitimité de cette solution, et des auteurs ont suggéré de prendre en compte le rôle causal des faits générateurs, notamment en privilégiant l'application de la théorie de la causalité adéquate au stade des recours en contributions¹²⁶⁰. La conséquence pratique serait que l'EFS pourrait être considérée comme le seul responsable dans la mesure où les transfusions apparaissent à la fois comme la cause la plus directe et la plus adéquate du dommage. S'il est incontestable que l'accident de la circulation ait été une condition sans laquelle le dommage ne se serait pas produit, il apparaîtrait néanmoins comme une cause indirecte du dommage¹²⁶¹.

Il est en effet curieux que l'EFS, obligatoirement garant de la qualité des produits qu'il fournit, soit partiellement déchargé de la réparation du préjudice résultant de leur défectuosité simplement parce que ces produits, par le fait du hasard, ont été administrés à un patient accidenté de la route, tandis que, de son côté, l'automobiliste, totalement étranger à la défectuosité des produits, doit supporter une partie de l'indemnisation¹²⁶².

En tout cas, dans la répartition, il devrait être tenu compte de la part éventuelle de responsabilité de la victime elle-même dans l'accident lorsque sa faute lui est opposable, c'est-à-dire dans le cas où la victime est un conducteur fautif. En conséquence, l'automobiliste tenu pour partiellement responsable de la contamination (avec le centre de transfusion sanguine) ne devra contribuer à l'indemnisation de la victime qu'à proportion de sa part de responsabilité dans l'accident¹²⁶³. C'est dans ce sens que va la décision de la Cour de cassation du 10 novembre 2009 aux motifs que « *soumis à une obligation de résultat, le fournisseur de produits sanguins ne peut s'exonérer de sa responsabilité à l'égard de la victime que par la preuve d'un cas de force majeure ; que l'action récursoire d'un coobligé fautif contre le*

¹²⁵⁹ G. CHANTEPIE, *art. précit.*, D., 2006, p.492.

¹²⁶⁰ G. VIDAL, note Cass. Civ. 1^{ère}, 5 juillet 2006, JCP, 2007.II.10031 ; C. RADE, note *précit.* JCP, 2007.II.10035.

¹²⁶¹ M-C. DE LAMBERTY-AUTRAND, *art. précit.*, D., 2002, p.3044.

¹²⁶² *Idem.*

¹²⁶³ *Idem.*

conducteur impliqué dans un accident de la circulation ne peut s'exercer que dans les conditions prévues aux articles 1147, 1382 et 1251 du code civil, la contribution à la dette ayant lieu en proportion des fautes respectives ; que, certes, M. Y... a été reconnu entièrement responsable de l'accident dont Mme X... a été victime le 6 août 1983, mais que les transfusions ont eu, par rapport au fait accidentel, un rôle causal prépondérant dans le préjudice subi du fait de la contamination ; qu'en conséquence, il convient de condamner M. Y... solidairement avec son assureur, la G. M. F., à garantir l'EFS à hauteur de 25 % »¹²⁶⁴.

Les juges du fond, souverains pour déterminer la part de responsabilité respective des coobligés, privilégient ainsi une répartition en fonction de la gravité respective des deux fautes. Or, il serait, semble-t-il, plus opportun d'opérer une répartition en fonction de leur rôle causal, et de réduire ainsi la part de responsabilité de l'auteur de l'accident dans la survenance de la contamination en appliquant la théorie de la causalité adéquate¹²⁶⁵.

La présomption légale d'imputabilité et le recours de la victime contre l'auteur de l'accident ont été consacrés pour profiter aux victimes et faciliter leur indemnisation. En conséquence, il serait concevable d'apprécier différemment le lien de causalité selon que l'on se trouve en présence de l'action en réparation ou du recours en garantie qui a pour but de répartir la charge indemnitaire entre les responsables du dommage¹²⁶⁶. Ainsi au stade de la contribution à la dette, la répartition entre les coauteurs doit être déterminée à la seule mesure des dommages effectivement causés par le coauteur. M. Lambert-Faivre¹²⁶⁷ estime en effet que dans la répartition de la charge de l'indemnisation, l'automobiliste (ou son assureur) doit assumer les conséquences de l'accident de circulation (légère comme l'ablation de la rate, ou grave comme une amputation), et que seul le centre de transfusion sanguine fautif (ou son assureur dans les limites des garanties contractuelles) paraît devoir supporter le recours du Fond. Le rôle causal de l'automobiliste dans la contamination est largement moindre que le manquement à l'obligation de sécurité résultat de l'EFS dans la contamination. L'EFS doit donc supporter la charge finale de la réparation.

A la lumière de ce qu'on a expliqué sur le droit turc, on peut affirmer sans aucun doute qu'une telle situation ne verrait jamais le jour en Turquie. En effet, dans des exemples où un accident de voiture a été causé l'hospitalisation d'une personne et où l'état de celle-ci s'est aggravé à

¹²⁶⁴ Cass. 2^e civ. 10 novembre 2009, n° 08-19.607, inédit.

¹²⁶⁵ F. ARHAB, note *précit.*, RDSS, 2006, p.742.

¹²⁶⁶ *Idem.*

¹²⁶⁷ Y. LAMBERT-FAIVRE, *art. précit.*, D., 1992, p.311.

cause d'un traitement appliqué à l'hôpital, on admet que le lien de causalité entre l'accident et le dommage subi à cause de ce qui s'est passé à l'hôpital est rompu. On voit dans ce type d'exemples deux dommages véritablement différents : l'un est dû à l'accident et l'autre est dû à une faute de service hospitalier. Le conducteur doit être tenu pour responsable de dommage causé par l'accident, mais pas de celui causé dans l'hôpital.

Section 2^{ème} : La faute une condition préalable pour les actions en garantie ou un critère de la répartition de la charge indemnitaire

Bien que ce ne soit pas la règle, l'existence d'une faute peut se présenter comme une condition préalable à une action en garantie (§I), mais il paraît que la gravité des fautes respectives des coauteurs est utilisée par le juge et largement admise par la doctrine comme critère de répartition de la charge indemnitaire entre ceux-ci (§II).

§ I – La faute une condition pour les actions dérivées

Si une collectivité a dû indemniser intégralement la victime d'un dommage, il est normal qu'elle puisse exercer une action récursoire à l'encontre d'une autre personne publique qui a contribué par ses fautes à la survenance de ce dommage. En matière de lutte contre l'incendie¹²⁶⁸, en matière de tutelle¹²⁶⁹ ou en cas de feux d'artifice organisés avec le concours de l'armée, l'action récursoire est enserrée dans des limites assez étroites, puisque le Conseil d'Etat exige une faute lourde de la commune intervenante pour lui infliger une part de responsabilité¹²⁷⁰.

Le problème se pose en des termes plus simples lorsque la victime a le choix de se pourvoir contre l'une ou l'autre personne publique ; dans ce cas, l'action récursoire est la règle, sans qu'une faute d'une certaine gravité soit exigée¹²⁷¹ ce qui est le cas s'agissant des dommages causés par les travaux publics.

¹²⁶⁸ CE, 19 janvier 1962, Ministre de l'Agriculture c./ Barcons et Commune de Vernet-les-Bains, Rec., p.52.

¹²⁶⁹ CE, 10 novembre 1999, Société de gestion du port de Campoloro, D., 2000, somm. p.249, note BON, DE BECHILLON.

¹²⁷⁰ CE, 18 juin 1926, Cie L'Abeille et autres, Rec., p.617, S., 1926.3.61, concl. CAHEN-SALVADOR ; RDP, 1926, p.425, concl., note JEZE.

¹²⁷¹ J. CHEVALLIER, *art. précit.*, JCP, 1970.I.2323.

L'auteur du recours qui n'a pas commis la moindre faute dispose d'un recours, par lequel il peut demander l'intégralité de l'indemnisation versée à la victime au coauteur fautif. Ainsi, le Conseil d'Etat a pu condamner l'Etat à garantir une commune de toutes les sommes auxquelles elle était tenue au titre des dommages au cours de la lutte contre un incendie survenu sur son territoire, car l'accident était uniquement imputable à la faute commise par le préposé des Eaux et Forêts¹²⁷². Les Cours administratives d'appel statuent dans le même sens, en ouvrant au solvens un recours intégral contre l'établissement public dont relève l'agent du service d'incendie et de secours qui est seul fautif¹²⁷³. A l'inverse, si la faute est imputable à la commune, la totalité des conséquences dommageables reste à la charge de celle-ci. Dans l'affaire Société Sogitrans, Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) de Jura, par exemple, les agents du SDIS n'avaient commis aucune faute. La cause unique de l'aggravation des conséquences dommageables de l'incendie résidait dans le fait que l'ouverture de la vanne destinée à alimenter les pompes avait été retardée. Le maire et le fontainier en possédaient en effet chacun une clé, mais ils avaient été temporairement injoignables. A cette faute unique correspondait donc la responsabilité pleine et entière de la commune¹²⁷⁴.

Un autre domaine de prédilection des actions récursoires tient à l'intervention de plusieurs collectivités publiques dans la réalisation de travaux publics. Les collectivités locales peuvent, comme on le sait, faire appel aux services de la Direction Départementale des Territoires (DDT). À ce titre, la collectivité condamnée pourra se retourner contre une autre collectivité. L'action sera accueillie si la faute de cette autre collectivité peut être établie. Dans l'arrêt Commune de Villeneuve-sur-Yonne¹²⁷⁵, à la suite d'une inondation, la responsabilité de la commune avait été engagée dans la mesure où les inondations trouvaient leur origine dans l'insuffisance d'une conduite d'évacuation des eaux pluviales et dans le rétrécissement d'un aqueduc devant l'usine. Toutefois, l'action récursoire a été rejetée, car les services de la direction départementale de l'équipement n'avaient pas commis de faute lourde dans la conception et dans l'exercice de leur mission de surveillance.

¹²⁷² CE Sect., 19 janvier 1962, *Ministre de l'agriculture c/ Sieur Barcons et Commune de Vernet-les Bains*, Rec., p.52.

¹²⁷³ CAA Nantes, 1^{er} juillet 1997, *Commune de Saint-Yvi*; CAA Nantes, 22 novembre 2001, *Compagnie d'assurance « La concorde » et Société « Les Papeterie de Nantes »*.

¹²⁷⁴ CAA Nancy, 30 octobre 2008, *Sté Sogitrans, SDIS jura*, JCP A., 2009, n°7, 2028, note MOREAU.

¹²⁷⁵ CE, 1^{er} octobre 1982, *Commune de Villeneuve-sur-Yonne*, req. n°32816, inédit.

Il est fréquent que les communes ne gèrent pas elles-mêmes leur voirie, et qu'elles s'assurent du concours technique d'un service d'Etat, le service des ponts et chaussées, qui relève du ministère de développement durable et des infrastructures. L'intervention peut être obligatoire, et dans ce cas, le succès de l'action récursoire de la commune contre l'Etat est subordonné à la démonstration selon laquelle l'origine du dommage est due à une faute d'un agent de l'Etat qui aurait refusé ou négligé d'exécuter un ordre du maire¹²⁷⁶.

Le juge administratif permet à la collectivité sous contrôle de se retourner contre l'Etat. Cette faculté lui est offerte lorsqu'elle a directement subi un préjudice causé par l'autorité de contrôle, mais aussi lorsqu'elle a dû indemniser une victime. Le versement de cette indemnisation l'autorise ainsi à exercer une action récursoire¹²⁷⁷. Cependant, cette action ne sera accueillie par le juge que si la collectivité sous contrôle prouve l'existence d'une faute lourde de l'autre personne publique. La condition de l'existence d'une faute lourde est, comme on l'a déjà dit, exigée pour engager la responsabilité d'une autorité de contrôle¹²⁷⁸. En conséquence, il est tout à fait cohérent que cette condition soit demandée dans l'hypothèse d'une action récursoire contre une telle autorité¹²⁷⁹. A part la faute lourde, il est également exigé par le Conseil d'Etat, pour que la responsabilité de l'autorité de tutelle soit engagée à l'égard de la collectivité sous tutelle, que l'étendue des pouvoirs de la première entraîne une véritable participation de ses agents à la gestion de la seconde, « *de telle sorte que les actes ou les abstentions desdits agents concourent directement et nécessairement à la production du dommage* »¹²⁸⁰. M. Lefas estimait, dans ses conclusions sur l'arrêt Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle, qu'il fallait « *pour engager la responsabilité de l'autorité de tutelle, une faute de service propre à celle-ci et nettement détachable des fautes imputables à la collectivité soumise au contrôle* »¹²⁸¹. L'autorité de contrôle répond donc aux conséquences dommageables que le contrôle a, par soi-même, entraînées. Ainsi, concernant le pouvoir de substitution d'une autorité de tutelle, seule une faute simple est requise dans

¹²⁷⁶ CE, sect., 28 octobre 1960, n° 46232, Min. Travaux publics et Transports c/ Cne Ricamarie, Rec., p.576 ; AJDA, 1960, p.363, concl. HEUMANN.

¹²⁷⁷ CE, 6 mars 1953, Ville de Béziers, Rec., p.119 ; CE, 5 décembre 1958, commune de Dourgne, Rec., p.606, concl. GULDNER ; AJDA, 1959, p.37, chron. COMBARNOUS et GALABERT ; RDP, 1959, p.990, note WALINE.

¹²⁷⁸ Effectivement dans le 1^{er} chapitre du 2^{ème} titre de la 1^{ère} Partie de la recherche on avait vu que la faute lourde était exigée par le Conseil d'Etat pour engager la responsabilité de la personne publique de contrôle. Mais il faut se rappeler également que la conception de la faute lourde était en question, ce qui était une faute simple pour la Cour administrative d'appel pouvait se voir qualifiée de faute lourde par la Haute Juridiction.

¹²⁷⁹ H. BELRHALI, Les coauteurs en droit administratif, *op. cit.*, p.348.

¹²⁸⁰ CE, 27 décembre 1948, Commune de Champigny-sur-Marne, Rec., p.493 ; D., 1949, p.408.

¹²⁸¹ LEFAS, concl. sur CE Ass., 29 mars 1946, Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle, RDP, 1946, p.490.

l'hypothèse où l'autorité sous tutelle est complètement étrangère aux décisions illégales qui constituent la cause du dommage¹²⁸². On peut donc conclure que la faute est une condition d'engagement de la responsabilité de l'autorité de contrôle, mais le critère de répartition de la charge indemnitaire s'avère reposer sur leurs rôles causals respectifs dans la survenance du dommage.

En outre, les actions contre les agents publics sont conditionnées par l'existence d'une faute personnelle de l'agent (A). Les fonds d'indemnisation des victimes de transfusion sanguine ou de l'amiante sont aussi subrogés dans les droits de la victime mais ils peuvent tenter un recours subrogatoire à condition de l'existence d'une faute (B).

A- Les actions contre les agents publics

En ce qui concerne les actions récursoires entre l'administration et ses agents, on peut affirmer que l'existence d'une faute s'impose : pour le recours de l'administration contre son agent, il est nécessaire que l'agent ait commis une faute personnelle ; dans le cas contraire, il faut que soit démontrée l'existence d'une faute du service autre que celle provoquée par la faute de l'agent requérant¹²⁸³.

L'affaire Moine permet au Conseil d'Etat de réactualiser la jurisprudence de 1951 : il a estimé que le Ministre de la défense pouvait légitimement « *engager une action récursoire à l'encontre de cet agent* », notamment parce qu'il s'agissait d'une « *faute personnelle détachable de l'exercice par l'intéressé de ses fonctions* », bien qu'« *intervenue dans le service* »¹²⁸⁴. Le commissaire du gouvernement Savoie rappelle qu'en matière d'action récursoire, s'il est possible d'atténuer la faute de l'agent du fait d'une faute de service, il ne peut en être ainsi lorsque cette dernière « *est liée au comportement de l'agent lui-même* ». Dans le cas d'espèce, M. Savoie précise que « *la faute de service de l'administration n'existait que dans la mesure où M. Moine avait un comportement anormal dans le service* ». Puisque l'administration était en mesure de savoir que M. Moine avait un comportement suspicieux, celle-ci est responsable envers la victime, mais le fait que la faute de M. Moine ne

¹²⁸² CE Sect., 14 novembre 1958, Demoiselle Bosshard, Rec., p.557 ; AJDA, 1959.I, p.37, chron. COMBARNOUS et GALABERT.

¹²⁸³ CE Ass., 28 juillet 1951, Laruelle et Delville, *précit.*

¹²⁸⁴ CE, 17 décembre 1999, Moine, Rec., p.425 ; JCP, 2001.II.10508, note PIASTRA ; RFDA, 2000, p.232 ; D., 2000, IR, p.24

soit pas une faute ponctuelle n'exonère évidemment pas ce dernier de sa responsabilité. Certes, l'administration a dû voir que le comportement de M. Moine compromettait sa fonction. Cette faute de service ne constitue donc pas une circonstance atténuante de la responsabilité de l'agent dans le cadre de l'action récursoire de l'Etat. Le remboursement à l'Etat que doit effectuer l'agent est proportionnel, en principe, à la gravité de la faute personnelle. Le Conseil d'Etat avait, en effet, affirmé dans l'affaire Delville qu' « *au cas où un dommage a été causé à un tiers par les effets conjugués de la faute d'un service public et de la faute personnelle d'un agent de ce service, la victime peut demander à être indemnisée de la totalité du préjudice subi soit à l'administration, devant les juridictions administratives, soit à l'agent responsable, devant les tribunaux judiciaires, la contribution finale de l'administration et de l'agent à la charge des réparations doit être réglée par le juge administratif compte tenu de l'existence et de la gravité des fautes respectives constatées dans chaque espèce* ». En l'espèce, le juge estime que la faute de M. Moine, étant donné son « *extrême gravité* », justifie qu'ait été mise à sa charge la totalité des conséquences dommageables qui en ont résulté.

En cas d'existence d'une faute personnelle et d'une faute de service, ou si l'existence de plusieurs fautes personnelles est démontrée, chaque coauteur n'est tenu qu'aux conséquences de sa propre faute et la réparation globale est ventilée en fonction de la gravité des fautes commises¹²⁸⁵. Le Conseil d'Etat précise, en effet, dans l'arrêt *Jeannier*, que « *les militaires impliqués dans l'affaire ne sont responsables envers l'Etat que des fautes qu'ils ont personnellement commises ; que leur part de responsabilité doit être appréciée en raison de la gravité des fautes imputables à chacun d'entre eux* »¹²⁸⁶.

Par conséquent, la répartition de la dette entre la personne publique et son agent se fait en fonction de la gravité des fautes respectives de ceux-ci. Lorsque le dommage a été causé par les effets conjugués de la faute d'un service et de la faute personnelle d'un agent de ce service, la contribution finale doit effectivement être réglée en tenant compte de l'existence et de la gravité des fautes respectives.

L'utilisation du critère de la gravité des fautes s'expliquerait par le fait que le Conseil d'Etat donne à ce contentieux un caractère disciplinaire et qu'il ferait abstraction des règles de la

¹²⁸⁵ CE Sect., 22 mars 1957, *Jeannier*, Rec., p.196, concl. KAHN; D., 1957, p.748, concl., note WEIL ; S., 1958.32, concl. ; AJ, 1957.II.186, chron. FOURNIER et BRAIBANT ; JCP, 1957.II.10303 bis, note LOUIS-LUCAS.

¹²⁸⁶ *Idem.*

responsabilité extracontractuelle. L'idée de sanction est dès lors omniprésente¹²⁸⁷. En témoigne l'arrêt Sieur Jeannier rendu par le Conseil d'Etat réuni en section le 22 mars 1957 au sujet de l'obligation à la dette, aux termes duquel la part de responsabilité incombant aux agents de l'Etat pour le dommage subi par celui-ci doit être appréciée en fonction de la gravité des fautes imputables à chacun d'eux¹²⁸⁸.

Pourtant, pour l'application du principe posé par l'arrêt Delville, le juge administratif recherche la part prise par chacune des fautes dans la réalisation du dommage. Ainsi, dans cette affaire, il a été jugé que l'accident était « *imputable tout à la fois et dans une égale mesure* » à la faute personnelle de l'agent et à une faute de service et que dès lors, le partage de responsabilité devait avoir lieu pour moitié entre les deux. Dans l'affaire Papon¹²⁸⁹, il est également énoncé qu'il incombe à l'Etat de prendre à sa charge, en raison d'une faute de service, une partie des condamnations prononcées contre l'agent. Cette partie est « *appréciée en fonction de la mesure qu'a prise la faute de service dans la réalisation du dommage* » puisqu' « *il sera fait une juste appréciation des parts respectives qui peuvent être attribuées aux fautes analysées* ». En d'autres termes, en dépit des affirmations de principe, le juge administratif impute à chaque codébiteur la part du somme dû à la victime en fonction de son rôle dans la réalisation du dommage, et lorsque la faute de l'agent est d'une extrême gravité, la totalité des conséquences dommageables est mise à sa charge de l'agent¹²⁹⁰.

B- Les actions des fonds d'indemnisation

Il n'est pas obligatoire qu'une faute ait été commise pour que les assurances engagent une action dérivée. Une telle action peut être engagée dans le cas de la responsabilité sans faute. En ce qui concerne les fonds d'indemnisation, dont le fonctionnement ressemble à celui des

¹²⁸⁷ O. SABARD, La cause étrangère dans les droits privé et public de la responsabilité extracontractuelle, LGDJ, coll. des thèses, n°20, 2008, p.226.

¹²⁸⁸ CE, 22 mars 1957, Jeannier, *précité* : « ... les divers participants à cette utilisation abusive n'étant responsables envers l'Etat que des fautes qu'ils ont personnellement commises, et la part de responsabilité de chacun devant être appréciée en raison de la gravité de ses propres fautes, le chauffeur est fondé à soutenir que c'est à tort que le service d'Etat à la guerre l'a constitué débiteur envers le Trésor, solidairement avec les cinq autres militaires, du montant global de l'indemnité versé ... ».

¹²⁸⁹ CE Ass., 12 avril 2002, Papon, Rec., p.139 ; RFDA, 2002, p.582, concl. BOISSARD ; AJDA, 2002, p.423, chron. GUYOMAR et COLLIN ; LPA, 28 mai 2002, concl., note AUBIN ; D., 2003, p.647, note DELMAS SAINT-HILAIRE ; JCP, 2002.II.10161, note MONIOLLE ; RDP, 2002, p.1511, note DEGOFFE et p.1531, note ALVES ; RDP, 2003, p.470, note GUETTIER ; RFDC, 2003, p.513, comm. VERPEAUX.

¹²⁹⁰ CE, 17 décembre 1999, Moine, *précité*.

assurances, il n'en va pourtant pas de même. La création de certains fonds peut, en effet, mettre en valeur la faute commise par l'auteur du dommage, renforçant ainsi, d'après M. Frank, la « *responsabilisation* » de certains acteurs¹²⁹¹.

L'intervention de la solidarité n'est pas un obstacle à l'engagement de la responsabilité administrative. Les possibilités offertes par les fonds de garantie dans certains domaines précis n'impliquent effectivement pas que la recherche du responsable soit prohibée ou impossible dans le domaine concerné¹²⁹².

Le fonds de garantie automobile n'a pas empêché que puisse être reconnue la responsabilité publique pour défaut d'entretien normal de la voirie routière en cas d'accident de la circulation¹²⁹³. En outre, le mécanisme d'indemnisation des victimes d'actes terroristes, créé en 1986, n'interdit pas la possibilité pour les victimes de faire reconnaître par les juges la responsabilité de la puissance publique lorsque celle-ci est demeurée inactive pour prévenir le dommage¹²⁹⁴. De la même façon, l'existence de l'Office national d'indemnisation des victimes d'accident médical n'empêche pas la mise en cause de la responsabilité hospitalière. De telles considérations s'imposent naturellement concernant les fonds d'indemnisation des victimes du SIDA et de l'amiante : la possibilité offerte aux victimes d'être indemnisées dans le cadre d'une procédure spéciale est, dans ces hypothèses, sans incidence sur l'ouverture de l'action en responsabilité civile ou administrative.

Les juridictions administratives dans les affaires du sang et de l'air contaminés ont relevé, avant la création des fonds, les fautes commises par les pouvoirs étatiques. Ici, les fonds d'indemnisation sont institués pour garantir les « *dommages de masse* » que la puissance publique a contribué à causer par son comportement. De ce fait, ils peuvent être perçus comme une manière pour l'Etat de traiter de façon particulière les administrés qui ont été victimes de son fait fautif¹²⁹⁵. Considérés comme des alternatives au droit de la responsabilité qui rendent possible le dédommagement, ces fonds de garantie sont aussi en la matière « *les relais de carences fautives de l'administration* »¹²⁹⁶. L'appel à ces mécanismes a permis à la

¹²⁹¹ A. FRANK, Le droit de la responsabilité administrative à l'épreuve des fonds d'indemnisation, *op.cit.*, p.237.

¹²⁹² *Ibidem*, p.238.

¹²⁹³ CE, 19 février 1988, Mlle Ficquet c/ Commune de Livry-Gargan, req. n° 77821.

¹²⁹⁴ CE, 29 avril 1987, Consorts Yener et consorts Erez, Rec., p.151.

¹²⁹⁵ A. FRANK, Le droit de la responsabilité administrative à l'épreuve des fonds d'indemnisation, *op.cit.*, p.241.

¹²⁹⁶ R. GARNIER, Les fonds publics de socialisation des risques, JCP, 2003.I.143.

fois à l'Etat d' « *expier ses fautes en reconnaissant sa part de responsabilité* » et de « *se protéger d'éventuels contentieux qui viendraient ternir son image* »¹²⁹⁷.

Le législateur, en instituant les fonds, peut textuellement exiger la présence d'une faute commise par le tiers responsable pour autoriser la subrogation dudit fonds dans les droits des victimes. Contrairement aux textes relatifs à l'indemnisation des victimes du Sida et d'accidents médicaux, les législations réglementant les autres fonds d'indemnisation ne soumettent pas explicitement l'action subrogatoire à un comportement fautif à l'origine du dommage. Lorsque cette précision n'est pas apportée, il s'avère que si la responsabilité est soumise à l'exigence d'une faute dans le cadre de l'obligation à la dette, l'action en garantie le sera aussi puisque le subrogé ne peut pas avoir plus de droit que le subrogeant. Inévitablement, la subrogation des fonds dans les droits des victimes vis-à-vis du responsable ne peut être envisagée en l'absence d'un responsable fautif¹²⁹⁸.

Par exemple, s'agissant du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, l'article 53-VI de la loi du 23 décembre 2000 indique que l'organisme « *est subrogé, à due concurrence des sommes versées, dans les droits que possède le demandeur contre la personne responsable du dommage ainsi que contre les personnes ou organismes tenus à un titre quelconque d'en assurer la réparation totale ou partielle dans la limite du montant des prestations à la charge desdites personnes* »¹²⁹⁹. Or, on a vu dans notre premier chapitre¹³⁰⁰ que c'est l'Etat la personne publique susceptible d'être tenu responsable de la contamination par l'amiante du fait de son carence qui constitue une faute de nature à engager sa responsabilité. Concernant la responsabilité de l'employeur une faute inexcusable est exigée. En conséquence, le fonds ne pourra récupérer les sommes versées aux victimes que si le fait à l'origine des troubles constitue une faute.

De la même façon, la responsabilité publique du fait d'attentats terroristes ne peut être engagée qu'en cas de carence fautive. On a vu qu'en la matière, l'engagement de la responsabilité pour risque ou pour rupture d'égalité devant les charges publiques avait été exclu par le juge administratif. Dès lors, si le fonds d'indemnisation « *est subrogé dans les*

¹²⁹⁷ M. MEKKI, Les fonctions de la responsabilité civile à l'épreuve des fonds d'indemnisation des dommages corporels, LPA, 12 janvier 2005, p.3.

¹²⁹⁸ A. FRANK, Le droit de la responsabilité administrative à l'épreuve des fonds d'indemnisation, *op.cit.*, p.272.

¹²⁹⁹ Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001.

¹³⁰⁰ Voir supra p.34 et sv.

droits que possède la victime contre la personne responsable du dommage »¹³⁰¹, dans le cadre de l'obligation à la dette, il ne l'est qu'en cas de faute, c'est-à-dire si le responsable est fautif¹³⁰².

L'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, qui s'est substitué au Fonds d'indemnisation des hémophiles et des transfusés, bénéficie d'un recours subrogatoire « *à due concurrence des sommes versées dans les droits que possède la victime contre la personne responsable du dommage* »¹³⁰³. Le recours subrogatoire n'est possible que si le dommage est imputable à une faute et l'exclut dans les cas de responsabilité sans faute¹³⁰⁴. Son recours a par exemple été jugé recevable en raison de la faute commise par l'Assistance publique pour défaut d'information sur les risques de contamination encourus par un patient lors d'un acte médical¹³⁰⁵. A l'inverse, dans une autre affaire, le Conseil d'Etat a considéré que la Cour administrative d'appel de Lyon a commis une erreur de droit en estimant qu'il y avait lieu de subroger le fonds dans les droits des demandeurs, du fait de la contamination d'une personne lors d'une transfusion réalisée au cours d'une intervention pratiquée dans un hôpital de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, dont l'engagement de la responsabilité avait été admis sur le fondement de la responsabilité sans faute¹³⁰⁶.

En définitive, l'action subrogatoire des fonds d'indemnisation demeure largement soumise à l'existence d'une faute. Soit celle-ci est exigée explicitement par le législateur, soit la faute est nécessaire au stade de l'obligation à la dette, ce qui rend de facto l'action subrogatoire impossible en l'absence de faute¹³⁰⁷.

¹³⁰¹ Article L.422-1 du Code des assurances issu de la loi n°90-589 du 6 juillet 1990.

¹³⁰² A. FRANK, Le droit de la responsabilité administrative à l'épreuve des fonds d'indemnisation, *op.cit.*, p.273.

¹³⁰³ C. MONIOLLE, Responsabilité et indemnisation à l'égard des personnes contaminées par le virus du SIDA lors de transfusions sanguines, RDSS, 1999, p.91.

¹³⁰⁴ Code de la santé publique l'article L.3122-4.

¹³⁰⁵ CE, 27 février 2002, Assistance publique de Marseille et fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles, Rec., p.63, Resp. civ. et assur., 2002, comm. n°223 : « *Il résulte de l'instruction et notamment du rapport d'expertise susmentionné que les transfusions par lesquelles M. L. a été contaminé n'étaient pas indispensables au traitement de l'affection dont il souffrait. Dans ces conditions, il y a lieu d'admettre que, s'il avait été informé des risques qu'elles lui faisaient courir, il y aurait renoncé. Ainsi, la réparation du dommage résultant de la perte par M. L. d'une chance de se soustraire au risque qui s'est réalisé et dont il n'a pas été informé doit être fixée à l'intégralité des différents chefs de préjudices subis* ».

¹³⁰⁶ CE, 23 septembre 1998, Assistance publique-Hôpitaux de Paris, Rec., p.338.

¹³⁰⁷ A. FRANK, Le droit de la responsabilité administrative à l'épreuve des fonds d'indemnisation, *op.cit.*, p.274.

§ II – La faute : critère du partage de la charge indemnitaire

Il est généralement admis que la jurisprudence prend comme critère la gravité des fautes pour répartir la charge indemnitaire entre les coresponsables (A). Toutefois, il est nécessaire d'examiner des arrêts pour le vérifier, surtout parce que le juge administratif n'utilise pas de mots précis pour affirmer son choix, et qu'on peut interpréter les considérations des arrêts de diverses façons (B).

A- La gravité des fautes : le critère de la répartition de la charge indemnitaire

La gravité des fautes des coresponsables est considérée comme le critère de droit commun pour la mise en œuvre de la contribution à la dette¹³⁰⁸. Par exemple, lorsque les dommages causés sont imputables à la mise en œuvre opérationnelle des moyens humains et en matériels déployés, le SDIS est responsable et doit garantir la commune de la totalité des indemnités mises à sa charge¹³⁰⁹.

Dans l'arrêt de la Commune de Monterolier, la Cour administrative d'appel a en effet considéré « *qu'en ce qui concerne M. Gérard Duvivier, qui a agi en qualité de collaborateur occasionnel du service public, il résulte de l'instruction qu'au moment où M. Gérard Duvivier a pénétré au sein des galeries souterraines, le risque existant avait déjà été révélé et était connu des pompiers membres du service départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime ; qu'en ne s'opposant pas à l'entrée de M. Duvivier dans ces galeries et en laissant, au surplus, ce dernier y pénétrer démuné d'appareil respiratoire isolant, le service départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime qui avait la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle de ses services de secours, a commis une faute ; qu'il y a lieu de condamner ce dernier à garantir à hauteur d'un tiers la commune de Monterolier des sommes que cette dernière est condamnée à verser aux ayants droit de M. Duvivier à l'exclusion des fautes qui, comme le soutient le service départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime en défense et comme le retient le présent arrêt, sont imputables à M. Duvivier* ». Cet arrêt est significatif dans la mesure où la responsabilité est partagée corrélativement à la faute

¹³⁰⁸ H. BELRHALI, Les coauteurs en droit administratif, *op.cit.*, p.330.

¹³⁰⁹ CAA Douai, 2 décembre 2004, Commune de Monterolier et a., Collectivité-Intercommunalité, mars 2005, n°3, comm.49, note MOREAU ; CAA Nantes, 1^{er} juillet 1997, Commune de Saint-Ivy, Rec., T., p.1069, DA, 1997, comm. 360 ; CAA Bordeaux, 18 juin 2002, Sarl protex et Sté droit étranger Général accident, Coll. Terr. Intercom., 2002, comm.271 note MOREAU, AJDA, 2002, p.967, note DEFFIGIER.

commise par les personnes publiques. La responsabilité des dommages subis par les collaborateurs bénévoles des services municipaux incombe en général à la commune, et la lutte contre l'incendie fait partie de compétences de la police municipale. Toutefois, la faute du service départemental d'incendie et de secours est évidente, ce qui a poussé le Conseil d'Etat à partager la charge indemnitaire entre la commune et le SDIS. La faute de la victime aussi a été prise en considération.

Les cas où les services techniques de l'Etat étaient mis à la disposition gratuite d'une commune ont été déjà mentionnés. Il faut se rappeler toutefois que la commune pouvait appeler l'Etat en garantie si un agent de l'Etat avait refusé ou négligé d'exécuter un ordre ou une instruction du maire. Dans l'affaire Mme Desfougères de 1991, le maire avait en effet fait connaître au service instructeur de la demande de permis de construire le caractère inondable de la zone dans laquelle se trouvait la parcelle concernée. Cependant, le service de l'Etat avait négligé de vérifier si, pour cette raison, le permis de construire devait être refusé ou assorti de prescriptions spéciales. De ce fait, la responsabilité de l'Etat était engagée envers la commune et il fut condamné à garantir celle-ci en totalité des indemnités dues à la victime¹³¹⁰.

De la même manière, dans l'affaire commune de la Ferté-Milon¹³¹¹ de 2004, le Conseil d'Etat a condamné l'Etat à garantir la commune de la condamnation prononcée au profit des époux Hervé. Dans cette affaire, il s'agissait également d'un service technique de l'Etat mis à la disposition de la commune. Bien que les deux affaires comportent des différences que l'on a mentionnées antérieurement, l'essentiel ici est que le rapport entre l'Etat et la commune est amélioré par la voie d'appel en garantie dans le stade de la contribution à la dette. En effet, nous avons fortement critiqué le fait que ce service ait été considéré comme « *sous l'autorité du maire* » alors même qu'il s'agissait d'un service technique, et qui nécessitait donc des capacités spéciales dont les petites communes ne disposent pas. Les inconvénients de l'interprétation qui résulte du fait que la commune est responsable des dommages causés par ce service technique sont normalisés par l'évolution de la jurisprudence sur les appels en garanties.

¹³¹⁰ CAA Bordeaux, 8 avril 1993, Mme Desfougères, DA, 1993, n°364 ; AJDA, 1993, p.750.

¹³¹¹ CE, 12 mai 2004, Commune de la Ferté-Milon, D., 2004, IR, p.1564 ; AJDA, 2004, p.1378, note DREYFUS ; RFDA, 2004, p.1183, concl. GLASER, et p.1188, note MODERNE ; DA, 2004, comm. n°138, note E. G ; JCP A, 2004.1421, note MOREAU et 1532, chron. GLASER et SENERS ; Contrats et Marchés publics, 2004, n°8, comm. ZIMMER.

Concernant les travaux publics, l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 novembre 1966 établit que la répartition entre les coresponsables du dommage doit être effectuée en fonction de la gravité de leurs fautes respectives¹³¹². Dans l'affaire, l'accident litigieux était imputable, d'une part, à la faute commise par les services des Ponts et chaussées¹³¹³ et, d'autre part, à la faute commise par l'établissement public requérant qui ne pouvait ignorer la situation des terrains dont il était propriétaire et qui s'est abstenu de toute démarche pour mettre fin à la menace qu'ils représentaient. Le Conseil d'Etat, en répartissant la charge de la dette par moitié entre les coresponsables, a privilégié le critère de gravité des fautes respectives, à l'exemple des actions entre l'administration et ses agents¹³¹⁴. Il est admis depuis ce temps que « *même lorsque la répartition est accordée sur le terrain du risque, la réparation définitive des responsabilités entre coauteurs s'opère en fonction des fautes respectivement commises* »¹³¹⁵.

C'est dans ce sens que va la décision de la Cour administrative d'appel de Bordeaux dans une affaire sur la répartition de la responsabilité du fait des dommages occasionnés par un ouvrage public. En l'espèce, la Cour reconnaît effectivement la responsabilité sans faute de la collectivité maître d'ouvrage et de la société fermière exploitante. Elle met en évidence les fautes respectives de la collectivité –le défaut de conception du réseau d'assainissement- et celles de la société -le défaut d'entretien normal qui lui incombait en vertu de la convention d'affermage-, et condamne la société à garantir la commune d'un quart des conséquences dommageables des défauts affectant les ouvrages dans la mesure où ces nuisances auraient pu être réduites par un meilleur entretien¹³¹⁶.

En ce qui concerne la répartition de la charge indemnitaire entre une commune, une personne publique contrôlée, et l'Etat, l'autorité de contrôle, dans le cas où sa responsabilité peut être retenue, le Conseil d'Etat favorise apparemment le critère de gravité des fautes respectivement commises. La Haute Juridiction a en effet considéré dans l'arrêt Commune de Champigny-sur-Marne, l'arrêt par lequel elle a admis la responsabilité des services de contrôle à l'égard de la personne morale contrôlée elle-même, que compte tenu de l'importance respective des fautes imputables à l'autorité municipale et de celles qu'ont

¹³¹² CE Sect., 23 novembre 1966, Houillères du bassin des Cévennes, AJDA, 1967, p.307, obs. MOREAU.

¹³¹³ La hauteur des murs de soutènement des fonds dominants était insuffisante. Ce qui a favorisé la formation progressive de cavités qui ont privé les rochers riverains de leur soutien.

¹³¹⁴ J. MOREAU, obs. sur CE Sect., 23 novembre 1966, Houillères du bassin des Cévennes, AJDA, 1967, p.307.

¹³¹⁵ G. DARCY, Pluralité de coauteurs d'un dommage de travaux publics et étendue de l'action récursoire des caisses de Sécurité sociale, RA, 1978, p.41.

¹³¹⁶ CAA Bordeaux, 23 novembre 2004, SA Cise Réunion, Commune Saint-Paul, Environnement, 2005, n°6, p.17, chron. DEHARBE-CEPE, PODRAZA.

commises les agents de la recette centrale des finances de la Seine, une juste appréciation des circonstances de l'affaire devait condamner l'Etat à payer à la commune requérante une indemnité correspondant au quart du dommage résultant du détournement de fonds¹³¹⁷.

L'affaire Papon provoque des réflexions notamment sur le critère de répartition de la charge indemnitaire. Il est utile de revenir sur les faits de cette affaire pourtant bien connue : 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 déportées à Auschwitz où elles ont trouvé la mort. C'est pour cette raison qu'il a été condamné à verser à l'ensemble des parties civiles une somme globale de 720 000 €. M. Papon, excipant de sa qualité de membre du corps préfectoral à la date des faits pour lesquels il a été condamné, a demandé, dès le 28 mai 1998, à ce que ces différentes sommes, dont il soutenait d'ailleurs ne pas pouvoir s'acquitter en totalité, soient prises en charge par l'Etat. Dans cette affaire, le juge administratif a considéré que le comportement de l'ancien secrétaire général de la préfecture de Gironde revêtait un caractère inexcusable et constituait par là même une faute détachable de l'exercice des fonctions. Néanmoins, les actes et agissements de l'administration française du gouvernement de Vichy qui ont permis ou facilité la réalisation d'opérations de déportation pouvaient s'analyser comme des fautes de service indépendantes de l'action de M. Papon. La responsabilité de M. Papon et celle de l'Etat ainsi constituée, restait à régler la question de répartition de la charge indemnitaire.

En règle générale, la répartition entre la personne publique et ses agents se fait en fonction de gravité des fautes commises¹³¹⁸. Ainsi, dans l'affaire Moine, en raison de l'extrême gravité de la faute commise par cet agent, la totalité des conséquences dommageables qui en ont résulté a été mise à la charge de M. Moine¹³¹⁹.

Dans ses conclusions¹³²⁰ sur l'affaire Papon, le commissaire du gouvernement expliquait que si l'on prenait en compte l'ensemble des opérations d'arrestation et de déportation menées à partir de la région bordelaise entre les mois de juillet 1942 et d'août 1944, la part prise par les services administratifs dans leur ensemble - service préfectoraux, services de police, responsables du camp de Mérignac - était beaucoup plus lourde que celle prise par M. Papon

¹³¹⁷ CE, 27 décembre 1948, Commune de Champigny-sur-Marne, Rec., p.493 ; D., 1949, jur., p.408, concl. GUIONIN.

¹³¹⁸ CE Ass., 28 juillet 1951, Laruelle et Delville, *précité*.

¹³¹⁹ CE, 17 décembre 1999, Moine, *précité*.

¹³²⁰ S. BOISSARD, concl. sur CE Ass., 12 avril 2002, M. Papon, RFDA, 2002, p.582.

à titre individuel. Mais si l'on s'en tenait aux seuls faits pour lesquels M. Papon avait été condamné, et sur la base desquels avait été calculé le montant de l'indemnité due aux parties civiles, c'est-à-dire l'organisation des quatre convois qui ont quitté Bordeaux durant l'été 1942, en novembre 1942 et en janvier 1944, et plus précisément, l'arrestation et la séquestration de certaines des victimes de ces convois, notamment des enfants, il y avait bien lieu de considérer que M. Papon portait, à raison de l'extrême gravité de la faute qu'il avait commise dans ces circonstances particulières, une responsabilité prépondérante dans leur mise en œuvre. C'est pour quoi, Mme Boissard proposait de ne mettre à la charge de l'Etat qu'une somme de 200 000 € et de laisser le surplus à la charge de M. Papon.

Ainsi, le commissaire du gouvernement proposait de tenir compte du rôle causal de faits de l'Etat et de ceux de M. Papon pour répartir la charge indemnitaire. La responsabilité de l'Etat était bien établie du fait de ses agissements pendant le période de l'Occupation, mais pour ce qui était des dommages causés par l'organisation des quatre convois en question, il a été constaté par le juge pénal que M. Papon avait veillé, 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. Il s'était 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 onze 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. C'est pourquoi Mme Boissard proposait qu'environ un quart des dommages-intérêts seulement soit réglés sur le patrimoine de l'Etat.

Néanmoins, le Conseil d'Etat a considéré 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'Etat à prendre à sa charge la moitié du montant total des condamnations civiles prononcées à l'encontre du requérant* »¹³²¹. Ainsi la Haute juridiction a privilégié le critère de gravité des fautes respectives. Même si dans le cas d'espèce la faute de l'agent public pouvait être considérée comme plus grave que celle de

¹³²¹ CE Ass., 12 avril 2002, M. Papon, RFDA, 2002, p.582 concl. BOISSARD ; AJDA, 2002, p.423, chron. GUYOMAR et COLLIN ; LPA, 28 mai 2002, concl., note AUBIN ; D., 2003, p.647, note DELMAS SAINT-HILAIRE ; JCP, 2002.II.10161, note MONIOLLE ; GP, 28-30 juillet 2002, p.27, note PETIT ; RDP, 2002, p.1511, note DEGOFFE, et 1531, note ALVES ; RDP, 2003, p.470, note GUETTIER.

l'Etat, les juges ont « évité d'affirmer la prééminence d'une faute sur l'autre »¹³²². Cette solution est, d'après Mme Moniolle, « moins mauvaise que celle d'une réduction de la part de l'Etat qui aurait pu être perçue comme impliquant un rôle moindre de celui-ci aux déportations qui ont conduit à la mort de la presque totalité de ceux qui en ont été victimes »¹³²³. La question étant très délicate, le Conseil d'Etat a sûrement pesé tous les aspects de l'affaire et a ainsi jugé qu'un partage par moitié était le choix le plus juste, bien que ce choix ne paraisse pas justifié. Cependant, on constate, en examinant divers arrêts, qu'en général, les juges administratifs ne cherchent pas à justifier le critère qu'ils ont adopté pour la répartition de la charge indemnitaire. Ceci n'est donc pas un « défaut » qui ne concerne que l'arrêt Papon.

Au total, on soutient qu'un partage suivant les rôles causals que les coauteurs ont tenu dans la réalisation du dommage serait plus logique ; pourtant, dans l'affaire Papon, les juges ont voulu stigmatiser la responsabilité de l'Etat dans la déportation des juifs à cause de l'implication du gouvernement de Vichy.

B- L'alternative du critère de la gravité des fautes

A côté du critère de la gravité des fautes respectives, un autre critère peut être utilisé pour juger les parts des coresponsables dans la répartition de la charge indemnitaire. Ceci s'avère nécessaire puisqu' « une grande faute peut occasionner un petit dommage et inversement, et que la faute, élément subjectif, ne peut pas varier avec le dommage, élément objectif »¹³²⁴. En ce sens le critère des rôles causals des faits des coauteurs paraît plus apte pour répartir la charge indemnitaire. Il s'agit de rechercher si les rôles respectifs des coauteurs du dommage ont été équivalents ou si l'un d'entre eux a été plus important que les autres dans la réalisation du dommage.

La jurisprudence est peu explicite sur le critère qu'elle adopte pour la répartition de la charge indemnitaire. En effet, nous avons parfois du mal à comprendre sur quel critère le juge administratif a fondé sa décision. Dans l'affaire Commune de Saint-Florent¹³²⁵, par exemple,

¹³²² C. MONIOLLE, note sous CE Ass., 12 avril 2002, M. Papon, JCP, 2002.II.10161.

¹³²³ *Idem.*

¹³²⁴ F. CHABAS, L'influence de la pluralité de causes sur le droit à réparation, *op. cit.*, p.77.

¹³²⁵ CE, 6 octobre 2000, Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Florent et a., AJDA, 2001, p.201 note CLIQUENNOIS ; JCP, 2001.II.10516, note ROUAULT ; RFDA, 2001, p.152, obs. BON.

en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat du fait de ses actes de contrôle de légalité, le Conseil d'Etat a considéré que *« le préjudice dont les communes demandent réparation trouve principalement son origine dans les délibérations susmentionnées adoptées illégalement par le bureau du syndicat intercommunal ; qu'il résulte de l'instruction que les communes membres ont laissé le bureau engager les dépenses excessives impliquées par ces délibérations sans faire preuve de la vigilance qui leur incombait, que leurs délégués au comité syndical n'ont pas exercé sur les membres du bureau les pouvoirs de contrôle que leur conféraient les articles L. 163-13 et L. 163-14 du code des communes et que les conseils municipaux concernés ont approuvé chaque année les inscriptions budgétaires importantes qu'impliquaient les délibérations du bureau ; qu'ainsi les fautes du syndicat et des communes adhérentes sont de nature à atténuer la responsabilité de l'Etat ; qu'il sera fait une juste appréciation de cette responsabilité en limitant la condamnation de l'Etat à la réparation du préjudice subi par ces communes, qui s'élève au cinquième de ce préjudice »*. La Haute juridiction constate ainsi tout d'abord que le préjudice trouve son origine dans les délibérations adoptées illégalement par le bureau du syndicat intercommunal, ce qui nous fait naturellement penser que le critère de la répartition était leurs rôles causal respectives dans la survenance du dommage. Cependant, après avoir montré la gravité des fautes commises par le syndicat et par les communes adhérentes, le Conseil d'Etat a jugé que ces fautes étaient de nature à atténuer la responsabilité de l'Etat, ce qui laisse à penser que la répartition a pour base la gravité des fautes respectives.

Enfin, au sujet d'une affaire sur le contrôle de légalité, la Cour administrative d'appel de Marseille a considéré que la faute du syndicat était de nature à atténuer la responsabilité de l'Etat et qu'il serait fait une juste appréciation de cette responsabilité en limitant la condamnation de l'Etat à la moitié du montant du préjudice supporté par le Sivom Cinarca Liamone¹³²⁶. Dans le cas d'espèce, la délibération contestée du comité syndical était entachée d'incompétence, et on pouvait donc, avec l'appui du critère des rôles causals des fautes respectives, soutenir avec M. Moreau que le principal responsable du remboursement des redevances était l'auteur de la délibération illégale et que le partage par moitié était trop favorable au syndicat requérant¹³²⁷. Pourtant, la Cour en a jugé autrement, pour la raison que la faute imputable à l'Etat était d'une gravité particulière; cela laisse entendre, comme le remarque M. Moreau, qu'une sorte de co-administration de fait régissait à l'origine le

¹³²⁶ CAA Marseille, 15 avril 2009, Sivom Cinarca Liamone, JCP A, 2009, n°20, 2112, comm. MOREAU.

¹³²⁷ J. MOREAU, note sous CAA Marseille, 15 avril 2009, Sivom Cinarca Liamone, JCP A, 2009, n°20, 2112.

fonctionnement du syndicat : « *Le Sivom Cinarca Liamone soutient en outre sans être valablement contredit que, dès l'origine et avec l'accord des services de l'Etat, son organe délibérant a méconnu les compétences matérielles et territoriales résultant de ses statuts et ce jusqu'en 1997* ». Par là-même, la Cour a surtout tenu compte de la gravité des fautes respectives des coresponsables ; mais en y réfléchissant un peu plus, ne peut-on pas conclure que s'il y avait une co-administration, leur rôle causal était le même et qu'en conséquence, le partage était juste ?

A l'occasion de l'affaire Papon, les commentateurs des Grands arrêts de la jurisprudence administrative affirment d'ailleurs que le juge administratif détermine la part de responsabilité de chaque coauteur en fonction de l'importance de son rôle dans la réalisation du dommage¹³²⁸. Dans l'affaire Ville de Montpellier, la jurisprudence a en effet considéré que les coauteurs ne seraient tenus responsables que pour la part qui leur revient dans la réalisation du dommage¹³²⁹.

Dans l'affaire du dancing « Cinq-Sept » mentionnée antérieurement, il a été question du partage de responsabilité entre solvens et la commune poursuivie en garantie par celui-ci comme coresponsable du dommage. Les agissements des dirigeants d'une société immobilière et d'une société à responsabilité limitée chargées de la construction et de l'exploitation d'un dancing étaient la cause de l'incendie qui a ravagé l'établissement et provoqué la mort de 147 personnes. Les liquidateurs des deux sociétés et la Compagnie générale d'assurances ont intenté une action en garantie contre la commune qui, en effet, avait commis des fautes dans l'attribution du permis de construire et de l'autorisation d'ouverture¹³³⁰. Si le recours était engagé par les victimes de l'incendie contre la commune, cette dernière serait probablement retenue responsable¹³³¹. Cependant, la Compagnie générale d'assurances, qui, en qualité

¹³²⁸ GAJA, 14^e Ed., p.898.

¹³²⁹ CE, 23 décembre 1941, Ville de Montpellier, D., 1942, p.156, note J.D.V. ; S., 1945.3.21, note CHARLIER.

¹³³⁰ CE Sect., 7 mars 1980, SARL cinq-sept et a., *précit.*

¹³³¹ Y. BRARD, note sous CE Sect., 7 mars 1980, SARL cinq-sept et a., JCP, 1981.II.19622. C'est probablement le cas aussi de l'affaire Stalinon dans lequel les préjudices invoqués par la Société Février-Decoisy-Champion sont la conséquence directe des conditions dans lesquelles la spécialité pharmaceutique dénommée « Stalinon à la vitamine F » a été mise au point, fabriquée et conditionnée. En effet, les Etablissements Février-Decoisy-Champion ont effectué les opérations de fabrication qui leur incombaient sans en confier la survenance directe à un pharmacien et sans contrôler les matières premières qu'ils recevaient et les produits qu'ils livraient. Ces fautes ont eu notamment pour effet la mise en vente de médicaments dont la composition chimique, le dosage et par conséquent la toxicité ont varié dans des proportions importantes, ce qui enlevait toute signification aux rares vérifications effectuées. Lesdits Etablissements, pour soutenir que la responsabilité de l'Etat serait engagée à leur égard ne peuvent pas dans ces conditions prévaloir utilement des fautes lourdes que l'Etat aurait commises en accordant sans contrôle et en ne retirant pas assez tôt le visa du ministre à la spécialité en question ou en n'assurant pas la surveillance de la fabrication.

d'assureur, a indemnisé les victimes, et qui est subrogé dans les droits de ces sociétés, bénéficie d'une double subrogation dans les droits de son assuré et dans ceux des victimes, puisqu'il ne bénéficie de la seconde subrogation qu'à travers la première, ne peut avoir plus de droits que de son assuré¹³³². Or, le Conseil d'Etat a considéré que les agissements des dirigeants des sociétés « Cinq-Sept » et de Chartreuse étaient la cause de l'incendie. La commune, bien qu'elle ait pu manquer à son devoir de surveillance s'agissant des établissements recevant du public, était, dans la phase de contribution à la dette, dispensée de toute responsabilité. Le Conseil d'Etat, dans cet arrêt, a privilégié, de manière évidente selon nous, le critère des rôles causals pour répartir la charge indemnitaire entre les coresponsables du dommage. Toutefois, M. Brard se demande : « *Ne peut-on remarquer alors que la gravité d'une faute est dans bien des cas un élément déterminant de son rôle causal dans la genèse de l'accident et prétendre qu'en invoquant l'une le juge se fonde en réalité sur l'autre ? Il semblerait plutôt que, dans bien des partages de responsabilité opérés en des termes qui comme en l'espèce, font référence au rôle causal respectif de chaque coauteur, ce rôle causal ait été apprécié en définitive en fonction de la gravité de la faute commise* »¹³³³. Il est vrai que la gravité de la faute commise et son rôle causal dans la réalisation du dommage peut être plupart du temps proportionnée, mais il ne s'agit pas non plus d'une loi physique. D'ailleurs dans ce cas précis, nous pensons que si le juge administratif avait utilisé le critère de gravités des fautes, la commune aurait supporté une part de la responsabilité.

Toutefois, le partage de la charge indemnitaire en fonction des causalités pose des problèmes pratiques, pour certains insurmontables : « *Nul n'a jamais trouvé la mesure solide de l'influence causale* »¹³³⁴. Pour M. Brard, le critère à retenir est le critère de gravité des fautes : « *... le rôle causal respectif de chaque élément intervenu dans la réalisation d'un dommage ne peut se mesurer. La gravité respective des fautes, c'est certain, ne se mesure pas davantage. Cependant la faute est une notion subjective qui relève d'une appréciation subjective également quant à son existence et sa gravité. Il est tout compte fait beaucoup moins arbitraire, par conséquent, de comparer le degré de gravité de deux fautes que de prétendre évaluer leur rôle causal et le système de la gravité respective des fautes est assurément le plus praticable pour procéder au partage de responsabilité* »¹³³⁵. Nous ne

¹³³² M. MASSOT, concl. sur CE Sect., 7 mars 1980, SARL cinq-sept et a., Rec., p.129.

¹³³³ Y. BRARD, obs. *précit.*, JCP, 1981.II.19622.

¹³³⁴ J.-F. PICARD, Le rôle de la causalité dans la réparation des dommages de travaux publics, Annales de la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université de Clermont, 1975, Fasc. 12, p.171.

¹³³⁵ Y. BRARD, obs. *précit.*, JCP, 1981.II.19622.

sommes pas de même avis. Comme l'explique MM. Sabard, en effet, lorsque plusieurs causes sont à l'origine du dommage, il est rare qu'elles aient toutes eu la même influence dans la survenance du dommage. Elles n'ont pas le même pouvoir causal. Il est dès lors indispensable de marquer cette différence¹³³⁶.

D'ailleurs on peut remarquer que « *la gravité d'une faute est dans bien des cas un élément déterminant de son rôle causal dans la genèse de l'accident et prétendre qu'en évoquant l'une le juge se fonde en réalité sur l'autre* »¹³³⁷. Pourtant, il faut se rappeler ici ce qu'on avait mentionné dans notre chapitre précédent : l'engagement de responsabilité a un rôle de sanction. Toutefois, la sanction n'est nullement le but d'un recours en responsabilité, et si on prend la faute comme le critère de la répartition de la charge indemnitaire, cela voudrait dire qu'on punit la faute. On dit que les personnes publiques sont responsables du dommage qu'elles ont causé. Dans ce cas, peu importe la gravité de leur faute, elles devaient être condamnées à indemniser le dommage qu'elles ont effectivement causé. Et ceci n'est possible que si on répartit la charge indemnitaire en fonction de leur rôle causal dans la survenance du dommage.

C'est pourquoi, même si le critère de la gravité des fautes respectives se présente comme le critère approprié, le rôle causal est aussi apprécié par le juge dans un souci d'équité. En réalité, ce dernier n'a pas tellement intérêt à justifier le critère dont il fait usage pour répartir la charge indemnitaire. Le juge administratif ne veut probablement pas rétrécir sa liberté d'appréciation. En ce sens on a peut-être tort d'essayer de déterminer « le critère » de la répartition de la charge indemnitaire puisqu'il n'y en a pas qu'un. En ne définissant pas clairement le critère qu'il adopte, le juge se réserve la possibilité de choisir le critère qui lui semble plus juste dans des cas concrets.

¹³³⁶ O. SABARD, *thèse précit.*, p.441.

¹³³⁷ Y. BRARD, *obs. précit.*, JCP, 1981.II.19622.

Conclusion du chapitre

La répartition de la charge indemnitaire préoccupe le juge au stade de la contribution à la dette. Dans le cas d'une pluralité de coresponsables, il est évidemment important de savoir comment partager la charge financière d'une condamnation, qui est due à la victime. Tout d'abord, on a pu mettre en relief diverses approches du lien de causalité, en considérant la logique qui gouverne l'étape de la répartition de la charge indemnitaire. En effet, le fait d'adopter la théorie de l'équivalence des conditions ou celle de la causalité adéquate peut conduire à des résultats différents.

En outre, nous avons réfléchi autour de la notion de faute, qui peut être la condition préalable des actions en garantie, ou le critère retenu pour la répartition de la charge indemnitaire. Il est inhabituel, mais dans certains cas cela nous paraît naturel, qu'elle soit une condition prévue par le législateur. En fait, ceci est aussi dû à la différence de logique de ces étapes. La nécessité de l'indemnisation de la victime ne conduit pas nécessairement à la condamnation de l'auteur du fait dommageable, dont la responsabilité est déterminée en fonction de l'existence d'une faute.

Finalement, la faute semble être le critère, retenu par la jurisprudence et largement admis par la doctrine, de la répartition de la charge indemnitaire, bien qu'il y ait des exceptions. « Il n'y a pas de règle sans exception » comme le disent les Français, ou « les exceptions n'abolissent pas la règle » comme le disent les Turcs.

Conclusion du titre

La répartition de la charge indemnitaire s'avère être primordiale pour la recherche de la personne publique responsable. En effet après avoir assuré l'indemnisation de la victime, la jurisprudence mène une enquête sur les véritables responsables du dommage. Ce qui est important pour la responsabilisation des personnes publiques et de ses agents. Pourtant, là non plus, il n'existe pas de critère absolu, même si celui de la gravité des fautes respectives des personnes publiques responsables semble être le critère privilégié, la plupart du temps le juge administratif cherche à mesurer la proportion dans laquelle chaque faute a concouru à

produire le dommage. En fait, dans le plus part du temps les deux critères coïncident. Toutefois dans le cas où la gravité de faute et son impact sur le dommage n'ont pas la même importance, il paraît plus juste de prendre en considération le rôle de la faute dans la survenance du dommage et non pas la gravité de celle-ci.

Conclusion de la deuxième partie

L'intervention de plusieurs personnes publiques, que ce soit dans le cadre d'une collaboration ou dans un contexte de concurrence entre celles-ci, génère des difficultés pour déterminer la personne publique responsable en cas de survenance d'un dommage. Par ailleurs, cette interférence peut déboucher sur une coresponsabilité des collectivités concernées. Dans ce cas, le juge administratif s'efforce d'identifier une personne publique responsable envers la victime de la manière la plus claire possible, en retardant la question de savoir qui est le ou les véritable(s) responsable(s) et comment partager la charge indemnitaire entre ces derniers. En fait, il est possible que la répartition de la charge indemnitaire soit résolu en même temps que l'indemnisation de la victime. Ceci est possible si la victime a dirigé son action contre toutes les personnes publiques susceptible d'être tenues responsable du dommage ou si la personne publique contre laquelle la victime a fait un recours appel en garantit les autres personnes coresponsables du dommage. Dans le cas où les coresponsables ne sont pas appelés ni par la victime ni par celle qui a été mise en cause par la victime le juge administratif ne peut par son initiative diriger le recours contre les coresponsables. Ainsi il sera nécessaire pour une répartition de la charge indemnitaire une deuxième action, récursoire ou subrogatoire. Comme dans le stade de la contribution à la dette le but n'est plus de garantir une indemnisation rapide à la victime, mais de répartir la charge indemnitaire entre les coresponsables d'une manière le plus juste possible, l'attitude du juge administratif se modifie : il est désormais cherché à savoir quel rôle a joué chaque coresponsable dans la réalisation du dommage.

Conclusion générale

La détermination de la personne publique responsable, comme les autres problèmes liés à la question de la responsabilité administrative, privilégie l'indemnisation de la victime¹³³⁸. Dans l'évolution de la responsabilité on voit clairement la victimisation qui « conduit à ce que l'on a appelé une société de réparation généralisée cherchant dans tous les aléas et les injustices de la vie une source de financement et de redistribution »¹³³⁹. Ceci est satisfaisant du point de vue des administrés, mais pour les juristes la systématisation du sujet devient impossible. En effet, pour les victimes, si le sujet est très important du fait que leur requête sera rejetée si elle est mal dirigée, il ne s'avère pas aussi complexe. Elles ont en général un répondant plus ou moins visible contre lequel tenter leur action. Par contre, pour les personnes publiques, cette situation peut se révéler injuste ; et pour les chercheurs, cela peut devenir incompréhensible. D'ailleurs quand on ne fait que chercher un débiteur pour indemniser la victime, l'administration paie le prix pour nuire à un particulier et on s'éloigne de l'idée de responsabilité, l'obligation de supporter les conséquences de ses actes. L'administration devient libre de causer des dommages à autrui, à condition de prendre en charge le dommage¹³⁴⁰. Il faut donc concilier ces deux aspects puisque « l'opinion publique ne supporte plus que l'administration échappe aux conséquences de ses fautes »¹³⁴¹.

Toutefois, on peut affirmer que la responsabilité tout de même dépend de la compétence, et que le problème de la détermination de la personne publique responsable est en fait un problème de délimitation de compétences entre différentes personnes publiques. La recherche sur le sujet est extrêmement intéressante, mais se présente comme un puzzle, étant donnée la complexité de la répartition des compétences et de leur mise en œuvre. Dans certains cas, les personnes publiques voient leur responsabilité engagée alors qu'elles n'ont plus leur mot à dire dans le domaine concerné par le dommage, et que donc la décision ne dépend plus d'elles même si la responsabilité en découlant leur revient toujours. Ce qui est contestable et peu cohérent.

¹³³⁸ J. TRAVARD, *thèse précit.*, p.388 et sv.

¹³³⁹ CE, Rapport Public 1998, Etudes et documents, La documentation française, 1998, p.241.

¹³⁴⁰ S. GOUHIER, Essai d'une théorie générale de la responsabilité en droit administratif, thèse, Le Mans, 2000, p.223.

¹³⁴¹ G. LEBRETON, note sous CE, 29 avril 1998, Commune de Hannappes, D., 1998, p.537.

Il est indispensable, pour l'autonomie des collectivités locales, qu'elles assument leurs responsabilités. La compétence n'est pas pleine et entière si elle ne débouche pas sur la responsabilité. Cependant, un excès de responsabilité peut également nuire à leur autonomie. Or, certaines fois, les communes n'ont pas les moyens pour assumer financièrement les indemnités qui lui sont demandées. Dans ce cas, l'Etat, qui est d'ailleurs reconnu responsable des dettes des collectivités locales par la Cour européenne des droits de l'homme, accorde un crédit aux communes pour l'indemnisation des victimes. En conséquence se crée un nouveau lien de dépendance des communes envers l'Etat. De ce fait, un nouveau partage de responsabilités, plus équilibré, entre l'Etat et les collectivités locales, devrait être recherché.

Il est peut-être temps de simplifier non seulement l'indemnisation de la victime mais aussi la transparence du régime relatif à la responsabilité des personnes publiques, qui passe aussi par une clarification dans la répartition des compétences.

Bibliographie sélective

1- Ouvrages

ALTAY, Les contentieux dus à non exécution des décisions de la juridiction administrative (Idari yargi kararlarinin uygulanmamasindan dogan uyusmazliklar), Turhan, 2004.

ARBOUSSET H., Droit administratif des biens, Studyrama, 2005.

AUBIN E., La commune et les gens du voyage, Berger-Levrault, 2008.

AUBY J.B., AUBY J.F., NOGUELLOU R., Droit des collectivités locales, 4^e Ed. PUF, 2008.

AUBY J.-B., DUTHEIL DE LA ROCHERE J. (dir.), Droit administratif européen, Bruylant, 2007.

AUBY J.-B., J.-F. AUBY, R. NOGUELLOU, Droit des collectivités locales, 5e Ed. PUF, 2009.

AUBY J.-B., PERINET-MARQUET H., NOGUELLOU R., Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien, 8^e Ed., 2008.

AUBY J.-M., DRAGO R., Traité de contentieux administratif, LGDJ, 3^e Ed., 1984.

BAGUENARD J., La décentralisation, PUF, coll. Que sais-je ?, 6^e Ed., 2002.

BALLAIN R., BENGUIGUI F., (dir.), Mettre en œuvre le droit au logement, La documentation française, 2004.

BOIVIN J.P., Les installations classées, Le Moniteur, Coll. Analyse juridique, Paris, 2003.

BOULISSET P., Permis de construire et autres autorisations d'urbanisme, Ed. Delmas, 2007.

BOURDON, J.-M. PONTIER, J.-C. RICCI, Droit des collectivités territoriales, 2^e Ed., PUF, 1998, coll. Thémis.

BRACONNIER S., Droit des services publics, 2^e Ed., Thémis droit PUF, 2007.

BRAIBANT G., STIRN B., Le droit administratif français, Dalloz, 2002.

BROUANT J.-P., Le maire au nom de l'Etat : contribution à l'étude du dédoublement fonctionnel, La documentation française, 2005.

BRUNEAU P., Le maire, autorité de police, Delmas, 1^{ère} édition, 1995.

BRUNELLI P., Le contrôle de légalité, LGDJ, 1998.

CANS C., (dir.), La responsabilité environnementale prévention, imputation, réparation, Dalloz, 2009.

CAUDAL S., ROBBE F. (dir.), Les relations entre collectivités territoriales, l'Harmattan, 2005.

CHAPUS R.,

- Droit administratif général, Domat-Montchrestien, t. 1, 15^e Ed., 2001, et t. 2, 15^e Ed. 2001.
- Droit du contentieux administratif, Domat-Montchrestien, 13e Ed., 2008.

CHARBONNEAU S., Droit des installations classées, Ed. Préventique, 2^e Ed., 2004.

CHAUVIN F., La responsabilité des communes, Connaissance du droit, Dalloz, 1996.

CHEVALLIER J., Science administrative, PUF, 3^e Ed., 2002.

CLEREMBAUX J., Les pouvoirs de police du maire, Ed. lettre du cadre territorial, 1997.

CONSTANTINESCO S.P.-C., Droit constitutionnel, PUF, 4e Ed., 2009.

CORNU G. (dir.), Vocabulaire juridique, PUF, 8e Ed., 2007.

DABBASCH C., BOURDON J., PONTIER J.M., RICCI J.C., Lexique de politique, Dalloz, 2001.

DARCY G., La responsabilité de l'administration, Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 1996.

DAVIGNON J.-F., Droit de l'urbanisme, Litec, 2^e Ed. 2007.

DE LAUBADERE A., GAUDEMET Y., Traité de droit administratif, 16^e Ed., LGDJ, 2001.

DEBBASCH C., COLIN F., Droit administratif, 8^e Ed., Economica, 2007.

DECOCQ A, MONTREUIL J, BUISSON J, Le droit de la police, Litec, 1991.

DEGUERGUE M., (dir.), Justice et responsabilité de l'Etat, PUF, 2003.

DELIANCOURT S., La responsabilité administrative des communes et des services départementaux d'incendie et de secours en cas d'incendies et autres interventions de secours à la personne, Ed. du Papyrus, 2009.

Dictionnaire de la langue française, Le Petit Robert.

DUBOIS J.-P., La responsabilité administrative, La découverte, 1996.

DUGUIT L., Les transformations du droits public, Armand Colin, 1913, Réimpression La mémoire du droit, 1999.

DUPUIS G., GUEDON M.-J., CHRETIEN P., Droit administratif, Sirey, 10^e Ed., 2007.

EREN F., La théorie de causalité dans le droit de responsabilité, (Sorumluluk hukuku acisindan uygun illiyet bagi teorisi), Sevinc, Ankara 1975.

EISENMANN C.,

- Centralisation et décentralisation : Esquisse d'une théorie générale, LGDJ, 1948.
- Cours de droit administratif, LGDJ, t.1 et 2, 1983.

FANACHI P., Manuel de contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics, 2^e Ed., 1991.

FAVOREU L., PHILIP A., Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz, 14e Ed., 2007.

FIALAIRE J., Responsabilité en matière d'enseignement, Jcl. adm. Fasc. 966.

FORNACCIARI M., CHAUVAUX D., Exonérations ou atténuations de responsabilité, *in* Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, 2006.

FRIER P.-L., PETIT J., Précis de droit administratif, Domat-Montchrestien, 4^e Ed., 2007.

GARNOT B.,(dir.), L'erreur judiciaire de Jeanne d'Arc à Roland Agret, Imago, 2004.

GAUDEMONT Y., Traité de droit administratif, T.1, 16^e Ed., LGDJ, 2001.

GAUDEMONT Y., STIRN B., DAL FARRA T., ROLIN F., Les grands avis du Conseil d'Etat, Dalloz, 2^e Ed., 2002.

GLEICK, La théorie du chaos, vers une nouvelle science, traduit de l'anglais par C. JEANMOUGIN, Flammarion, 1991.

GOZUBUYUK S., TAN T., Traité du contentieux administratif (Idari yargilama hukuku) 2^e Ed., 2006.

GRUBER A., La décentralisation et les institutions administratives, Armand Colin, 1996.

GUETTIER C.,

- Droit des contrats administratifs, PUF, 2004.
- La responsabilité administrative, LGDJ, Systèmes, 1996.

GUILLOT P., Droit de l'environnement, 2^e Ed., Ellipses, 2010.

HAURIOU M., Précis de droit administratif et de droit public, Dalloz, 12^e Rééd., 2002.

HOCREITERE P., Le Plan local d'urbanisme, Berger-Levrault, 2008.

JEGOUZO Y. (dir.), Droit de l'urbanisme, Dalloz, Le Moniteur, 2000.

KOURILSKY F., VINEY G., Le principe de précaution, Ed. Odile Jacob, 2000.

LABETOULLE D., Le contentieux du nouveau droit de l'urbanisme, Sirey, 1985.

LACHAUME, La commune, LGDJ, coll. Politiques locales, 1997.

LE TOURNEAU,

- Droit de la responsabilité et des contrats, Dalloz Action, 2008-2009.
- Les collectivités locales et l'environnement, LGDJ, 1998.

LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., DELVOLVE P., GENEVOIS B., Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 17^e Ed., Dalloz, 2009.

MACERA B.-F., GARCIA Y.F., La responsabilité administrative dans le contentieux de l'urbanisme, l'Harmattan, 2006.

MARILLIA G.-D., Les pouvoirs du maire, Berger Levrault, 2008.

MASPETIOL R., LAROQUE P., La tutelle administrative, Sirey, 1930.

MATHIEU B., VERPEAUX M., Droit constitutionnel, PUF, 2004.

MINET C.E., Droit de la police administrative, Librairie Vuibert, 2007.

MORAND-DEVILLER J.,

- Cours de droit administratif, Montchrestien, 2007, p.758.
- La commune, l'urbanisme et le droit, LGDJ, politiques locales, 2002.
- L'environnement et le droit, LGDJ, Politiques locales, 2^e Ed. 2006.

MOREAU J., La responsabilité administrative, PUF, Coll. Que-sais-je ?, 1996.

ODENT R., Contentieux administratif, Dalloz, 2007.

PAILLET M., La responsabilité administrative, Dalloz, 1996.

POLIZZI F., Permis de construire et autres autorisations d'urbanisme, Berger-Levrault, 2010.

PRIEUR, Droit de l'environnement, Dalloz, 5^e Ed. 2004.

RAMADE, Eléments d'écologie. Ecologie appliquée, 6^e Ed., Dunod, 2005.

REMOND-GOUILLOUD M., Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement, PUF, 1989.

RIVERO J., WALINE J., Droit administratif, Précis, Dalloz, 21^e Ed., 2006.

ROMI R., Droit et administration de l'environnement, Montchrestien, 6^e Ed., 2007.

ROUGEVIN-BAVILLE M., La responsabilité administrative, Hachette-Sup, 1992.

ROUQUETTE R., Le dictionnaire du droit administratif, le Moniteur, 2002.

ROUQUETTE R., Petit traité du procès administratif, Dalloz, 2006.

- ROUQUETTE, Le dictionnaire du droit administrative, le Moniteur, 2002.
- RYCHEN F., PIVOT C. (dir.), Gérer les risques collectifs, L'aube Datar, 2002.
- SANSEVERINO-GODFRIN V., Le cadre juridique de la gestion des risques naturels, Lavoisier, 2008.
- SCARWELL H.-J., R.LAGANIER, Risque d'inondation et aménagement durable des territoires, Septentrion, 2004.
- SOLER-COTEAUX P., Droit de l'urbanisme, Dalloz, Hypercours, 4^e Ed., 2008.
- SONTAG K., Le contrat d'assurance des communes, le Moniteur, 2005.
- TEISSIER G., La responsabilité de la puissance publique, Coll. De la Faculté Jean-Monnet, Ed. La mémoire du droit, 2009, Ed. initiale 1906.
- TURPIN D., Droit constitutionnel, PUF, 2003.
- VAN LANG A., GONDOUIN G., INSERGUET-BRISSET V., Dictionnaire de droit administratif, Ed. Dalloz, 2002.
- VAN LANG A., Droit de l'environnement, PUF, 2^e Ed., 2007.
- VEDEL G. DELVOLVE P., Droit administratif, PUF, 2 tomes, 12^e Ed., 1992.
- VEDEL G., Droit administratif, PUF, 4^{ème} Ed. 1968.
- VERPEAUX M., Les collectivités territoriales en France, Dalloz, Connaissance du droit, 3^e Ed. 2006.
- VLAMYNCK, Droit de la police, Vuibert, 2^e Ed. 2010.
- WALINE J., Droit administratif, 23^e Ed., Dalloz, 2010.
- WALINE M., Précis de droit administratif, Montchrestien, 2 tomes, 1969.

2- Thèses et mémoires

- ABDOU SOUNA H., L'obligation au tout pesant sur les coresponsables, ANRT, 1999.
- ARDANT P., La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction juridictionnelle, LGDJ, 1956.
- BECET J.M., La responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par l'Armée aux particuliers, LGDJ, 1969.
- BELRHALI H., Les coauteurs en droit administratif, LGDJ, T. 231, 2003.
- BENOIT F.P., La responsabilité de la puissance publique du fait de la police administrative, Sirey, 1946.

BON J., La police municipale, thèse Bordeaux, 1975.

BOUTEILLER J., La détermination du patrimoine public responsable : essai théorique, thèse, Université Paris Nord, 2001.

BOUTONNET, M., Le principe de précaution en droit de la responsabilité civil, LGDJ, 2005.

BRECHON-MOULENE C., Les régimes législatifs de responsabilité publique, LGDJ, 1974.

BROYELLE C., La responsabilité de l'Etat du fait des lois, LGDJ, 2003.

BUISSON J., L'acte de police, thèse Lyon 3, 1988.

CANIN P., Les actions récursoires entre coresponsables, Litec, 1996.

CASSON P., Les fonds de garantie Accidents de la circulation et de chasse, infractions pénales, actes de terrorisme et contamination par le VIH, LGDJ, Droit des affaires, 1999.

CHABAS F., L'influence de la pluralité de causes sur le droit à réparation, LGDJ, Bibl. Droit privé, 1967.

CHAPUS R., Responsabilité publique et responsabilité privée, Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire, Coll. de la Fac. Jean Monnet, Ed. La mémoire du droit, 2010, Réimpression de l'édition de 1954.

CHARLES H., Actes rattachables et actes détachables en droit administratif français, LGDJ, T.80, 1968.

CLUZEL-METAYER L., Le service public et l'exigence de qualité, Dalloz, 2006.

CORMIER C., Le préjudice en droit administratif français. Etude sur la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques, LGDJ, 2002.

CORNU G., Etude comparée de la responsabilité délictuelle en droit privé et en droit public, Ed. Matot-Braine, 1951.

COUDRAY Y., La détermination de la collectivité publique responsable par le juge administratif, Thèse, Université de Rennes, 1979.

DARCY G., La responsabilité de l'Etat du fait des accidents scolaires, Thèse Paris II, 1976.

DAVID M., La décentralisation de l'environnement, essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales, thèse, Université Montesquieu, 2000.

DAVIGNON J.-F., La responsabilité objective de la puissance publique, Thèse Lyon 2, 1976.

DE BRIANT V., L'action commune en droit des collectivités territoriales : Contribution à l'étude des compétences exercées en commun par l'Etat et les collectivités territoriales, l'Harmattan, 2009.

DE VALICOURT, L'erreur judiciaire, L'Harmattan, 2005.

DEGUERGUE M., Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative, LGDJ, 1993.

DELAUNAY B., La faute de l'administration, LGDJ, 2007.

DELVOLVE P., Le principe d'égalité devant les charges publiques, LGDJ, 1969.

DUPRE DE BOULOIS X., Le pouvoir de décision unilatérale, Etude de droit comparé interne, LGDJ, T. 248, 2006.

EMERI C., De la responsabilité de l'Administration à l'égard de ses collaborateurs, LGDJ, 1966.

FLATIN, S., Incertitude scientifique et responsabilité civile, Thèse, Lyon 3, 2000.

FOULETIER M., Recherches sur l'équité en droit public français, LGDJ, 2003.

FRANK A., Le droit de la responsabilité administrative à l'épreuve des fonds d'indemnisation, L'Harmattan, 2008.

GARDERE A., Coopération intercommunale et liberté communale, Thèse, Lyon 3, 2006.

GIROD P., La réparation du dommage écologique, LGDJ, 1974.

GOUHIER S., Essai d'une théorie générale de la responsabilité en droit administratif, Le Mans, 2000.

GRARE C., Recherches sur la cohérence de la responsabilité délictuelle. L'influence des fondements de la responsabilité sur la réparation, Dalloz, 2005.

GUILLOT L., De la responsabilité de l'Etat et des communes à raison des dommages causés par les attroupements, Paris, 1920.

GUYENOT J., La responsabilité des personnes morales publiques et privées, LGDJ, 1959.

GUYOMARCH N., L'équité dans la responsabilité administrative extra-contractuelle, Toulouse, 2005.

HAGEGE B., Les causes exonératoires de la responsabilité administrative, Paris XIII, 1996.

JEZE G., La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre, Paris, 1915.

JOYAU M., De l'autonomie des collectivités territoriales françaises, Essai sur la liberté du pouvoir normatif local, LGDJ, 1998.

LACROIX C., La réparation des dommages en cas de catastrophes, LGDJ, Bibl. Dr. Privé, 2008.

LECOQ V., Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme, Pulim, 2004.

LINDICH F., Recherche sur la personnalité morale en droit administratif, BDP n°176, 1997.

MAISL, Recherches sur la notion de délégation de compétence en droit public, thèse Paris II, 1972.

MAKOWIAK J., Esthétique et droit, LGDJ, 2004.

MATHIOT A., Les accidents causés par les travaux publics, Sirey, 1934.

MAULEON E., Essai sur le fait juridique de pollution des sols, l'Harmattan, 2003.

MAZERES J.-A., Véhicules administratifs et responsabilité publique, LGDJ, 1962.

MOREAU J., L'influence de la situation et du comportement de la victime sur la responsabilité administrative, LGDJ, 1957.

NOGUELLOU R., La transmission des obligations en droit administratif, LGDJ, 2004.

PAILLET M., La faute du service public en droit administratif français, LGDJ, 1980.

PARMENTIER-LUGET A., La responsabilité administrative en matière d'urbanisme, Thèse, Université de Poitiers, 1996.

PEYRONNE D., L'incidence de la qualité de la victime sur la responsabilité administrative, Toulon, 2000.

PICARD E., La notion de police administrative, LGDJ, 1984.

PONTIER J.-M., L'Etat et les collectivités locales la répartition des compétences, LGDJ, 1978.

QUILICHINI P., Logement social et décentralisation, LGDJ, 2001.

RASY (D.), Les frontières de la faute personnelle et de la faute de service en droit administratif français, LGDJ, 1963.

REBEYROL V., L'affirmation d'un « droit à l'environnement » et la réparation des dommages environnementaux, Ed. Defrénois, 2010.

REGOURD S., L'acte de tutelle en droit administratif français, LGDJ, 1982.

RENARD B., La subrogation et les actions récursoires en matière de responsabilité administrative, Thèse, Paris, 1953.

RICHARD A., Le paiement de la dette d'autrui, Presse universitaire d'Aix-Marseille, 2007.

RICHER L., La faute du service public dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, Economica, 1980.

SABARD O., La cause étrangère dans les droits privé et public de la responsabilité extracontractuelle, LGDJ, Coll. des thèses, n°20, 2008.

SCHAEGIS C., Progrès scientifique et responsabilité administrative, CNRS éditions, 1998.

SOUSSE M., La notion de réparation de dommages en droit administratif français, LGDJ, 1994.

TADDEI M., La responsabilité des communes en matière d'urbanisme, thèse, Nice-Sophia Antipolis, 1999.

TEITGEN P-H., La police municipale, Thèse Nancy, 1934.

TESOKA L., Les rapports entre catégories de collectivités territoriales, Puam, 2004.

TRAVARD J., La victime et la puissance publique, Réflexion sur l'évolution de la responsabilité administrative extracontractuelle, Lyon 3, 2008.

VINCENT F., Le pouvoir de décision unilatéral des autorités administratives, LGDJ, 1966.

3- Articles

ALBERT N., La responsabilité de l'Etat du fait des émeutes en question, AJDA, 2006, p.739.

ALBERTON, G., Les autorités administratives françaises : obligation de faire et de ne pas faire, RFDA, janvier-février 2002, p.1.

AMSELEK P.,

- La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative *in* Etudes de droit public, Ed. Cujas, Paris, 1964, p. 289.
- La responsabilité sans faute des personnes publiques d'après la jurisprudence administrative, *in* Mélanges CH. Eisenmann, Paris, 1975, p.233.

ARBOUSSET H.,

- Incertitude, climat et droit public, LPA, 13 janv. 2006, n°10, p.8.
- L'apparente simplicité du financement des fonds d'indemnisation, RRJ, 2008-3, p.1517.
- Responsabilité de l'Etat du fait des services pénitentiaires : une nouvelle évolution jurisprudentielle, AJDA, 2007, p. 2094.
- L'indemnisation des victimes d'accidents nucléaires, DA, 2010, n°7, étude 14.

AUBIN E., Commentaire de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, AJDA, 2000, p.822.

AUBY J.-F.,

- La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles ?, AJDA, 1984, p.412.

- Responsabilité des services communaux, Rép. Resp. puiss. publ., Dalloz,

AUBY J.-M.,

- La légitimité de l'intervention publique dans le domaine de la santé, AJDA, 1995, p.588.
- Le contentieux administratif du service public pénitentiaire, RDP, 1987, p.547.
- Le régime juridique des avis dans la procédure administrative, AJDA, 1956, p.54.
- La responsabilité des services publics de lutte contre l'incendie, D. 1957, Chr. p.97.

BAGHESTANI-PERREY L., La constitutionnalisation du principe de précaution dans la Charte de l'environnement ou la consécration d'un principe à effet direct, LPA, 30 juillet 2004, n°152, p.4.

BENOIT F.-P.,

- Essai sur les conditions de la responsabilité en droit public et privé (problèmes de causalité et d'imputabilité), JCP.1957.I.1351.
- Forfait de pension et droit commun de la responsabilité administrative, JCP.1956.I.1290.
- La loi du 31 décembre 1957 sur la responsabilité des personnes morales de droit public du fait des véhicules, JCP, 1958, doct. 1444.
- La responsabilité de la puissance publique du fait des explosions, JCP, 1953.I.1072.
- Le régime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique, JCP.1954.I.1178.

BERNARD N., Le droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?, RDP, 2008, p.833.

BEROUD J.-P., Les transports scolaires, RDP, 1978, p.443.

BEURDELEY L.,

- La responsabilité extra-contractuelle des communes du fait du fonctionnement des centres de vacances, centres de loisirs confiés à une personne privée, LPA. Août 1993, n° 97, p.4.
- La responsabilité extra-contractuelle des communes du fait du fonctionnement des centres de loisirs, centres de vacances en gestion directe, RA, 1993, n° 274, p.331.

BLAEVOET C.,

- Responsabilité des personnes publiques et compétence en cas d'accidents de circulation causés par leurs agents conduisant des véhicules administratifs, D. 1960, chron. p. 133.
- Responsabilité des personnes publiques et compétence en cas d'accidents de circulation causés par leurs agents en service, D.1961, chron. p.9.

BLANC H., Quelle est l'autorité de police sur le territoire d'un port ?, AJDA, 2003, p. 1167.

BON P.,

- Conditions de la responsabilité de l'Etat en cas d'inondation, D.1991.232.
- La responsabilité du fait des actes de tutelle, RFDA, 2000, p.1096.
- Réparation des dommages subis par les militaires du contingent et contrôle du juge de cassation, RFDA, 1994, p.575. Police des êtres dangereux *in* Encyclopédie des collectivités locales, 2007.
- Protection contre les risques naturels *in* Encyclopédie des collectivités locales, 2005.

BON P., D. DE BECHILLON, La responsabilité du fait des services d'incendie et de secours : application d'un régime de faute simple et détermination de la personne publique responsable, D.2000, p.247.

BORDIER D., Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national, AJDA, 2007, p. 2188.

BOUTONNET M., L'accueil des principes environnementaux en droit de la responsabilité civile *in* La responsabilité environnementale prévention, imputation, réparation, (dir.) C. CANS, Dalloz, 2009, p.69.

BOUYSSOU F.,

- Construction dans les zones de risque et responsabilité administrative, Droit et Ville, 1979, n°8, p. 248.
- L'assurance de la responsabilité communale en matière d'urbanisme, LPA, 28 janvier 1985, n° 12, p.4.

BRECHON-MOULENES C., Liberté contractuelle des personnes publiques, AJDA, 1998, p.643.

BRECHON-MOULENES C., ROUAULT M.C., Les organisations intercommunales, Rép. Coll. Terr., Dalloz, fasc. n°9310-2.

BROUANT J.-P.,

- La loi ENL et la lutte contre l'habitation indigne, AJDA, 2006, p.1554.
- Un droit au logement... variablement opposable, AJDA 2008, p.506.

- BROYELLE C., L'influence du droit communautaire sur le régime de la responsabilité administrative, *in* Droit administratif européen, (dir.) J-B AUBY et J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, Bruylant, 2007, p.1031.
- BUNIET C., Contribution à l'étude du régime contentieux des polices administratives spéciales, RDP, 1981, p.1018.
- CALDERARO N., Le juge administratif et les risques naturels, RFDA, 2001, p.895.
- CALS S., De la simplification des structures intercommunales : entre échecs et espoirs, RFDA, 2004, p.31.
- CAPITANT R., La double notion de travail public, RDP, 1929, p.507.
- CHABAS F., Bilan de quelques années de jurisprudence en matière de rôle causal, D.1970, Chr., p.113.
- CHANLAIR, M.-P. ; Pour une pleine application de la protection des agents publics en cas de poursuites pénales, AJDA, 2002, p. 781.
- CHANTEPIE G., Recours entre coauteurs dans le contentieux des contaminations post-transfusionnelles, D. 2006, p.492.
- CHAPUISAT L.-J., Les affaires communales, AJDA, 1976, p. 470.
- CHAPUISAT L.-J. et F. CHAUMET, Le juge, l'assureur de responsabilité civile et les fonds d'indemnisation, RGAT, 1992, p.787.
- CHARBONNEAU C., La contribution à la dette dans les obligations nées de l'édification d'un ouvrage immobilier (suite et fin), Construction-Urbanisme, 2007, n° 12, étude 25.
- CHAVRIER G., Essai de justification et de conceptualisation de la faute lourde, AJDA 2003, p.1026.
- CHERAMY B., La réparation des dommages subis par les collaborateurs occasionnels du service public, EDCE, 1965-1966, p.25.
- CHEVALLIER J., La technique de l'action récursoire dans le droit de la responsabilité administrative, JCP 1970.I.2323.
- CLEMENT J.-N., Responsabilité pour faute de l'administration, JCI Environnement et Développement durable, Fasc. 1090, n°82.
- CLIQUENNOIS M., Essai sur la responsabilité de l'Etat du fait de ses activités de contrôle et de tutelle, LPA, 16 août 1995, n° 98, p.4.
- COCHET D., La contribution à la dette des coobligés *in solidum*, LPA, 2004, n°118, p.3.
- COLSON J.-P., La responsabilité du fait des déchets en droit public français, RIDC, 1992, p.119.

COTTERET M., Le régime de la responsabilité pour risque en droit administratif, Etudes de droit public, Cujas, 1964, p. 377.

COURTIN M., Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ?, RJE, 1995, n° spécial, p.53.

COUTIAL J., La responsabilité du fait de l'activité des juridictions de l'ordre administratif : un droit sous influence européenne ?, AJDA, 2004, p.423.

CROUZATIER-DURAND F., Du patrimoine responsable au regard de l'évolution de la responsabilité administrative : imputabilité et imputation du dommage, RRJ, 2004-3, p.1911.

CUILLANDRE F., Le maire et le bruit : compétences, actions et responsabilité, RJE, 1-2/1996, p. 67.

DABEZIES P., Loi de 1937 et orientation nouvelles en matière de responsabilité des membres de l'enseignement public, AJDA, 1969, p.391.

DARCY G.,

- Conditions de la responsabilité de l'Etat en cas d'inondation, AJDA, 1990, p.824.
- Pluralité de coauteurs d'un dommage de travaux publics et étendue de l'action récursoire des caisse de Sécurité sociale, RA, 1978, p.41.

DAVID-PECHEUL T.-M., La contribution de la jurisprudence constitutionnelle à la théorie de la police administrative, RFDA, 1998, p.362.

DE BECHILLON, Irresponsabilité de la puissance publique *in* Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, 2002.

DE BIEUSSES P.S., La réparation des dommages de travaux publics, AJDA, janv. 1985, p.16.

DE LAJUDIE G., Les compétences des collectivités locales en matière d'environnement, GP, 25 juin 1998, p.763.

DE LAMBERTY-AUTRAND M.-C., La théorie de l'équivalence des conditions et les recours entre coauteurs, D.2002, p.3044.

DEBARD T., L'égalité des citoyens devant les charges publiques : fondement incertain de la responsabilité administrative, D., 1987, chron. p. 157.

DEBOUY C.,

- Le droit français de la responsabilité administrative : métamorphose ou permanence ?, CJEG, 1997, p.327.
- L. n° 2004-809, Titre IX et autres dispositions de l'intercommunalité, JCP A., 2005.1017, p.64.
- Les systèmes de responsabilité, AJDA, 1993, n° spécial, p.33.

DEFFIGIER C, La responsabilité en matière de police des bruits de voisinage, AJDA, 1994, p.988.

DEGUERGUE M.

- La responsabilité administrative et le principe de précaution, RJE 2000 p. 105.
- Causalité et imputabilité, JCl. A., 2000, fasc. 830.

DEGOFFE M., J.-D. DREYFUS, Transfert de compétences et conventions dans le droit de l'intercommunalité, AJDA, 2001, p.807.

DEGOFFE M., Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, AJDA, 1999, p.916.

DEHARBE D., Le contentieux administratif de la régularisation des installations classées, DE, mai 1999, n° 68, p. 15.

DELVOLVE G., Autorité de chose jugée de l'administratif sur le judiciaire et du judiciaire sur l'administratif, Procédures, 2007, n°8, étude 14.

DENVOLVE P.,

- La responsabilité du fait d'autrui en droit administratif, *in*, Mélanges G. MARTY, Toulouse, 1978, p.407.
- La détermination des responsables dans le contentieux de la construction entre le maître de l'ouvrage, personne publique et les constructeurs, Droit et Ville, 1977, n°3, p.123.

DOLL P.-J., Des responsabilités en matière de vaccinations obligatoires, JCP, 1975, doct. 2736.

DOUENCE J.-C.,

- La spécialité des personnes publiques en droit administratif, RDP, 1972, p.48.
- Le statut des services d'incendie et de secours et la défense de la forêt contre l'incendie, RFDA, 1987, p. 941.

DREIFUSS M., L'articulation entre les pouvoirs de police générale et de police spéciale en matière de risques industriels, D. 2000, Chr. p.642.

DREYFUS J.-D., L'ingénierie publique à la croisée des chemins, Mélanges F. MODERNE, Dalloz, 2004, p.521.

DUBOIS J.-P.,

- Responsabilité pour faute, *in*, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, 2005.
- Dommages de travaux publics *in* Répertoire de droit immobilier, Dalloz, mise à jour 2010.

- DUBOUIS L., La responsabilité de l'Etat législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté, RFDA, 1996, p. 583.
- DUGUIT L., De la responsabilité pouvant naître à l'occasion de la loi, RDP, 1910, p.648.
- DUPUIS G., Définition de l'acte unilatéral *in* Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Cujas, 1975, p. 213.
- EVEILLARD G., Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ?, RFDA, 2006, p.733.
- EWARD F., La société assurancielle, Risques, juin 1990, n°1, p.5.
- FATOME E., MOREAU J., L'établissement public territorial, mode de gestion du service public ?, AJDA, 1988, p.700.
- FAURE B., Existe-t-il un pouvoir local en droit constitutionnel français ?, RDP, 1996, p.1541.
- FAVRO K., Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : bilan et perspectives, LPA, 9 janv. 2003, n° 7, p.11.
- FERNANDEZ J.-M., La subrogation : nature et régime d'une fiction juridique, LPA, 1997, n°85, p.4.
- FLAMAND-LEVY B., Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat, RFDA, 2004, p.59.
- FRIER P.-L., Panorama de contentieux administratif et de responsabilité de la puissance publique, D. 2005, p.32.
- FURON X., Le pouvoir de police dans les universités, AJDA, 2005, p.755.
- GARNIER R., Les fonds publics de socialisation des risques, JCP 2003.I.143.
- GARRIDO L., Actualité de la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et des rassemblements, JCP A., 2006.1003, p.35.
- GAUDEMET Y.,
- La responsabilité de l'administration du fait de ses activités de contrôle, *in*, Mélanges Jean Waline, 2002, p.561.
 - Les communes hors la loi, LPA, 14 mai 2001, n° 95, p.9.
 - Un anniversaire mouvementé : le nouveau droit de la responsabilité du fait des attroupements, RDP, 1984, p. 1227.
- GILLI J.-P., Le rôle du juge administratif en matière d'expropriation, AJDA, 1973, p.13.
- GIRARDOT T.-X., La direction des affaires juridiques du ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, DA, 2007, n°4, Entretien 1.

GOLIARD F.,

- Législation environnementale et responsabilité de l'Etat, RJE, 2/1998, p. 187.
- Le juge administratif et le contentieux de la lutte de la puissance publique contre le bruit, RJE, 3/1996, p. 261

GROUD H.,

- L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement, AJDA, 2000, p.969.
- Réflexions sur le contrôle des installations classées, AJDA, 2005, p.1492.

GROUTEL H., La solidarité et les fonds d'indemnisation, RGDA, 2002, p.859.

GUENAIRE M., Le régime juridique de la responsabilité administrative du fait des actes de violence, AJDA, 1987, p.227.

GUETTIER C.,

- Le contentieux administratif des contaminations transfusionnelles par le virus de l'Hépatite C, AJDA, 2004, p.1287.
- Indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et socialisation du risque, RGDA, 1997-3, p.671.
- Irresponsabilité de la puissance publique in Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, 2005.

GUIDICELLI A., L'indemnisation des personnes injustement détenues ou condamnées, Rev. sc. crim., Janv. mars 1998, p.11.

GUISELIN E.-P., Droit au logement et libertés locales, LPA, 12 mars 2003, n°51, p.3.

HAGEGE B., Vers une harmonisation des techniques de prévention des risques majeurs : la loi sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages, LPA, 19 octobre 2004, n°209, p.3

HAQUET A., La (re)définition du principe de souveraineté, Pouvoirs, 2000, p.141.

HAURIOU M., Décentralisation, in Répertoire Béquet, 1891, p.482.

HAUSWIRTH M.-G., Le maire et l'environnement, la vie communale et départementale, févr. 2000, n° 855, p. 3.

HELIN J.-C.,

- La concertation de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, AJDA 2006, p.2332.
- La régulation administrative du contrôle de légalité et le droit, RFDA, 1987, p.765.
- Le contrôle de légalité des actes locaux en France, AJDA, 1999, p.767.

- Urbanisme et démocratie, AJDA 1993, p.184.

HELMLINGERDU L., La notion de collaborateur occasionnel du service public, extraits de conclusions, AJDA, 2006, p.2019.

HENNETTE-VAUCHEZ, Responsabilité sans faute, *in*, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, 2005, n°142.

HERTZOG R., Les personnes publiques n'ont pas de compétences, *in*, Mélanges J. WALINE, Gouverner, administrer, juger, Dalloz, 2002, p.235.

HUET P., Observations sur le recours de l'administration contre l'agent public ou la faute du lampiste, RA, 1970, p. 523.

HUGON C., L'Etat responsable des dettes des collectivités territoriales, D. 2007, p.545.

JANICOT L., Réflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français, AJDA, 2004, p. 1574.

JEAN-PIERRE D.,

- Intercommunalité et fonction publique territoriale dans la loi du 27 février 2002, JCP A, n°1093, p. 89.
- La protection des fonctionnaires et agents publics par la collectivité publique, JCP A., avril 2003, n°17, 1408, p.564.
- Le cancer et la présomption de causalité au service : le cas des victimes des essais nucléaires, JCP A., 2010.2051.

JEGOUZO Y.,

- Combinaison des pouvoirs de police générale du maire et de la police spéciale des installations classées, RDI, 2004, p.84.
- De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité, AJDA, 2005, p.1164.
- Le contrôle administratif *in* Les nouvelles relations Etat collectivités locales, La documentation Française, 1991, p. 110.

JOYE J.-F., Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale, AJDA, 2005, p.21.

KARSENTY D., La réparation des détentions, JCP, 2003.I.108.

KEREVER A., La nouvelle législation en matière de responsabilité nucléaire, CJEG, févr. 1991, p.43.

KORNPROBST B., La compétence liée, RDP, 1961, p.935.

KOUEVI A., L'obligation de poursuite en matière de contravention de grande voirie, AJDA, 2000, p.393.

- KRIEGEL B., La responsabilité politique et pénale dans l'affaire du sang contaminé, *Journal international de bioéthique*, 2001/2, vol. 12, p.
- KRIEGK J.-F., Le concept de responsabilité, victime du développement de l'Etat providence ?, *GP*, juillet 2000, p.1200.
- LAMBERT-FAIVRE Y.,
- De la poursuite à la contribution : quelques arcanes de la causalité, *D.* 1992, p.311.
 - Les droits de la victime et les recours de la sécurité sociale, *JCP.1998.I.110.*
- LAMOUR M.-P., Des cas où l'on répare les dommages que l'on n'a pas causés, *RRJ*, 2002-3, p.1237.
- LATOURNERIE R., De la faute et du risque à propos des dommages causés par les travaux publics, *RDP*, 1945, p.174.
- LE BOULCH S., Le contentieux de la responsabilité en matière de décharges sauvages, *BDEI*, 1997/1, p. 8.
- LE CORNEC E.,
- Les autorités de l'urbanisme face aux risques naturels, *AJDI*, 1999, p. 198.
 - Les risques naturels et le droit de construire ou d'aménager, *LPA*, 15 août 1997, p.4.
- LE ROY, Cinéma, *Jcl. A. Fasc. 267.*
- LEAUTE J., Pour une responsabilité de la puissance publique en cas de détention préventive abusive, *D.1966*, p.61.
- LEBRETON G., Régionalisme européen et décentralisation à la française, *in* *Décentraliser en France : idéologie, histoire et prospective*, ouvrage collectif, p.275.
- LECLERC S., MONDESERT X., Vers une responsabilité des collectivités territoriales en cas de violation du droit communautaire, *AJDA*, 2002, p.201.
- LECUYER Y., Le droit de préemption et la protection des œuvres d'art, *DA*, 2008, étude 19.
- LEFEBVRE H., La responsabilité du maître de l'ouvrage pour troubles de voisinage, *GP.*, 1971, p. 359.
- LEGROS B., Le contentieux de l'indemnisation des victimes de l'amiante, *JCP Social*, 2008, n°42, 1531.
- LEMOYNE DE FORGES J.-M., Subsidiarité et chef de file : une nouvelle répartition des compétences ?, *in* *La République décentralisée*, *LGDJ*, 2004, p. 47 et s.
- LESPEJES J., Quelques réflexions sur les rapports entre l'Etat et le gouvernement local, *Rev. intern. sc. adm.*, 1950, p.447.

LETTERON R., Le juge administratif et la responsabilité du fait des attroupements, RDP, 1990, p.489.

LETTERON R., J.L. GALLET, Les régimes législatifs spéciaux d'indemnisation relevant de la juridiction judiciaire, Rép. Resp. puiss. publ., Dalloz, 2008.

LIET-VEAUX G., La responsabilité des communes en cas d'émeute, RA, 1968, p.319.

LINOTTE D., Chronique générale des réformes administratives françaises, RDP, 1978, p. 215.

MADIOT, La subrogation en droit administrative, AJDA, 1971, p.325.

MAESTRE J.-C.,

- Un nouveau cas de responsabilité publique : l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction, D. 1977, chron. p.145.
- Les nouveaux aspects de la responsabilité des communes du fait des dommages causés par des attroupements, AJDA, 1976, p. 486.

MARCHESSOU P., La responsabilité de la puissance publique à l'occasion des incendies, RDP, 1980, p.765.

MARCOU G., Le référé administratif et les collectivités territoriales, PA 14 mai 2001, n°95, p.43.

MARINE V., Conditions d'exploitation et contentieux des installations classées, La gazette des communes, janv. 1998, p.28.

MEKKI M., Les fonctions de la responsabilité civile à l'épreuve des fonds d'indemnisation des dommages corporels, LPA 12 janvier 2005, p.3.

MELLERAY F., Incertitudes sur la notion d'ouvrage public, AJDA, 2005, p.1376.

MILSAN A., Le juge administratif et la responsabilité des collectivités locales en matière de sécurité industrielle, G.P., Gazette de l'environnement, 1998, p.787.

MODERNE F.,

- Accidents du travail et dommages de travaux publics, Dr. Soc., 1972, n° 7, p.322.
- La détermination du patrimoine responsable dans le contentieux des dommages de travaux publics, CJEG, 1967, n° 196, chron., p. 43.
- La détermination du patrimoine responsable dans le contentieux des dommages de travaux publics (II), CJEG, 1967, n° 167, p.67.
- La détermination du patrimoine responsable dans le contentieux des dommages de travaux publics (III), CJEG, 1967, n° 198, p.1.
- La responsabilité généralisée de l'Etat à raison des accidents causés par les vaccinations obligatoires, D. 1975, chron. p.161.

- Le régime juridique des vaccinations obligatoires, AJDA, 1965, p.195.
- Les conventions de prestations de services entre l'Etat et les Collectivités locales, EFE, 1996, p. 38.
- Les dommages causés aux tiers en droit public et en droit privé par les nuisances sonores urbaines, Droit et Ville, 1980, n° 10, p.107.
- Les nouvelles règles de compétence en matière de dommages causés par les attroupements et rassemblements, D. 1987, chron., p.110.
- Proposition et décision, in Mélanges Marcel Waline, LGDJ, 1974, p.597.
- Recherche sur l'obligation *in solidum* dans la jurisprudence administrative, EDCE, 1973, p.13.
- Responsabilité de l'Etat et des communes en cas de réalisation de risques naturels et technologiques majeurs, Droit et Ville, 1986, n° 21, p.155.
- Responsabilité de l'Etat et des communes en cas de réalisation de risques naturels et technologiques majeurs, Droit et Ville, n° 21, 1986, p.9.
- Variations sur le mythe de l'autonomie communale, AJDA, 1976, p.478.

MONIOLLE C.,

- Responsabilité et indemnisation à l'égard des personnes contaminées par le virus du SIDA lors de transfusions sanguines, RDSS 1999, p. 91.
- Actions en garantie (Actions récursoires et actions subrogatoires), Rep. Resp. puis. publ., 2010.

MORAND-DEVILLER J., Le partage de responsabilité entre les communes et l'Etat dans l'instruction des autorisations de construire, LPA, 23 juin 1993, n° 75, p.21.

MORAND-DEVILLER J., MONCHAMBERT S., les nouvelles responsabilités des collectivités locales, RDP, 1988, p. 991.

MOREAU J.,

- La commune et la loi du 2 mars 1982, AJDA 1982, n° spécial, p.307.
- Responsabilité administrative et sécurité publique : droit positif et perspectives d'évolution, AJDA, n° spécial juill. Août 1999, p.96.
- Détermination du patrimoine public responsable, Jcl. A., Fasc. 836.
- Responsabilité de l'armée, Jcl. adm. Fasc. 894.
- Responsabilité du fait des services publics locaux, JCl. Coll. Terr., Fasc. 940.
- Responsabilité pour les dommages causés par les véhicules administratifs, Jcl. adm., Fasc. 972.

- Détermination du patrimoine public responsable, Jcl. A. Fasc. 836.
- Polices administratives : théorie générale, Jcl. A., fasc. 200, p.18.
- Responsabilité de l'armée, Jcl. A. Fasc. 894, n°41.
- Responsabilité des agents et responsabilité de l'administration, Jcl. A., Fasc. 806, n°109.
- Responsabilité du fait des services publics locaux, JCl. Coll. Terr., Fasc. 940, n°109.
- Responsabilité pour les dommages causés par les véhicules administratifs, Jcl. A., Fasc. 972, n° 91.

NICOUD F., La participation des personnes privées à la sécurité publique : actualité et perspectives, RDP., 2006, p. 1247.

Carences de l'Etat dans la mise en œuvre de son pouvoir de police en matière d'installations classées agricoles, JCP, 2002.II.10060, p. 726.

ODIER F., Droit maritime et droit nucléaire *in* I. RENS et J. JAKUBEC (dir.), Radioprotection et droit nucléaire, 1998, p. 279.

OLSON T., Responsabilité, assurance et solidarité en matière sanitaire, AJDA, 2005, p.2226.

PAPIN J.-P., La responsabilité de la puissance publique dans le contentieux des installations classées, CJEG, 1984, p. 365.

PASTOREL J.P., Collectivité territoriale et clause générale de compétence, RDP, 2007, p.51.

PEYRICAL J.M., Réflexions autour de la sphère des compétences particulières des communes, D, 1998, p.341.

PICARD J.-F., Le rôle de la causalité dans la réparation des dommages de travaux publics, Annales de la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université de Clermont, 1975, Fasc. 12, p.171.

PIN X., L'action récursoire du maître de l'ouvrage contre le constructeur : après les revirements, le tâtonnement, JCP E., mai 2002, n°21, 809.

PLANTEY A., La responsabilité administrative du fait de la force publique, *in* EDCE, 1973, p. 71.

PONTIER J.-M.,

- Actualité, continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, RFDA, 2003, p.35.
- L'Etat et les collectivités locales la répartition des compétences, LGDJ, 1978.
- L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain, JCP A. 2010.2240

- La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques, RDP, 2003, p.193.
- La protection du patrimoine monumental, RFDA, 1989, p. 758.
- La réforme de la sécurité civile et les communes, RA, 2005, p.636.
- Le législateur, l'assureur et la victime, RFDA, 1986 p. 98.
- Le projet de loi sur les responsabilités locales, RA, 2004, p.298.
- Les attributions des collectivités locales-Etudes de domaines d'attributions *in* Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 6 (folio n° 4170), Les interventions culturelles des collectivités territoriales, 2009.
- Sempet Manet-Sur une clause générale de compétence, RDP, 1984, p. 1443.

PRETOT X.,

- L'organisation et le financement des services d'incendie et de secours, RDP, 2002, p.987.
- La compétence du préfet de police, RA, 1980, p.569.
- La responsabilité des services d'incendie et de secours, RDP, 1998, p.1001.
- Le régime de la police d'Etat, *in*, Mélanges J. MOREAU, Economica, 2002, p. 361.

PREVOST J.-F., La notion de collaborateur occasionnel et bénévole du service public, RDP, 1980, p. 1071.

PRIEUR M.,

- La réorganisation de la sécurité civile et la prévention des risques majeurs, RFDA, 1987, p.926.
- Les plans ORSEC, Droit et Ville, n° 20, p. 199.

QUILICHINI P.,

- Le droit au logement opposable, AJDI, 2007, p.364.
- Les attributions des collectivités locales en matière de logement, *in*, Encyclopédie des collectivités locales, 2007.

REBOUL-MAUPIN N., La prévention des risques technologiques : aspects juridiques, LPA, 16 décembre 2004, n°251, p.6.

RENARD-PAYEN O., Responsabilité du fait des travaux et ouvrages publics, Jcl. A., fasc. 930.

- RENARD-PAYEN O., ROBINEAU Y., La responsabilité de l'Etat pour faute du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire et administrative, *in* Rapport de la Cour de cassation 2002, Documentation Française, 2003, p. 59.
- RENOUX T., ROUX A., Responsabilité de l'Etat et droits des victimes d'actes de terrorisme, AJDA, 1993, p.75.
- RENOUX T., L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, un nouveau cas de garantie social, RFDA, 1987, p.909.
- RENUCCI J.-F., L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, D. 1987, p.197.
- RICHER L., L'assistance technique de l'Etat peut-elle réellement s'affranchir de la concurrence ?, AJDA, 2002, p.1056.
- RICŒUR P., Le concept de responsabilité, Essai d'analyse sémantique, Esprit, nov. 1994, p.28.
- RIOU A., L'évolution de la « censure » cinématographique, PA, 21 juillet 1995, n°87, p.31.
- ROCHE J., Les communes victimes des sauveteurs bénévoles, D.-S., 1971, p. 257.
- ROQUES F., L'action récursoire dans le droit administratif de la responsabilité, AJDA 1991, p.75.
- ROUSSELLE P., Le droit des nomades à un accueil décent, AJDA, 2004, p.82.
- SAULNIER-CASSIA E., La protection de la jeunesse : limite à la liberté d'expression ?, RDP 2006, p.401.
- SAVATIER R., Personnalité et dépersonnalisation de la responsabilité civile, *in* Mélanges Laborde-Lacoste, 1963, p.322.
- SENNERS F.,
- Imputabilité du préjudice *in* Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, 2008, mise à jour 2010.
 - Préjudice réparable, *in*, Rép. Resp. puis. publ., mise à jour avril 2010, n° 218.
- SIRONNEAU J., Les responsabilités en matière d'inondations et de réparation des dommages, DE, novembre 1998, n° 63, p. 15.
- SLIM H., Le lien de causalité : approche comparative, RLDC, juillet-août 2007, supp. au n° 40, p.63.
- SOULIER G., Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique, RDP, 1969, p.1039.
- STAHL J.-H., Recours en cassation *in* Répertoire de contentieux administratif, 2003.
- STEICHEN F., Le contrôle du juge en matière de zone d'aménagement concerté, RFDA, 1996, p.1202.

SUBRA DE BIEUSSES P., La réparation des dommages de travaux publics, AJDA, janv. 1985, p.16.

TERNEYRE M., Secteur public et concurrence : la convergence des principes, AJDA 2007, p.1906.

THERON J.-P., Responsabilité pour trouble anormal de voisinage en droit public et en droit privé, JCP, 1976, I, 2802.

THIBIERGE C.,

- Avenir de la responsabilité, responsabilité de l'avenir, D. 2004, p. 577.
- Libres propos sur l'évolution du droit de la responsabilité (vers un élargissement de la fonction de la responsabilité civile ?), RTD Civ., 1999, p.561.

TOUFFAIT A. et AVERSENG L., Détention provisoire et responsabilité de l'Etat, D. 1974, chron. p.261.

TRIGON S., L'ouvrage public, une œuvre à respecter, AJDA 2007, p.889.

TRONCHON P., Risques majeurs et protection de l'environnement, LPA, 23 septembre 1994, n°114.

UNTERMAIER J.,

- Les crues. Lutte contre les inondations et protection de l'environnement, Droit et Ville, n° 21, 1986, p.10.
- Les dimensions scientifiques de la responsabilité environnementale in La responsabilité environnementale prévention, imputation, réparation, (dir.) C. CANS, Dalloz, 2009, p.5.

VAN LANG A., La directive « responsabilité environnementale » et le droit administratif : influences prévisibles et paradoxales, Environnement, 2005, n°12, étude 32.

VAN LANG A., La répartition des compétences au sein des polices administratives intéressant les risques environnementaux, in, DE LAJARTRE A. et GABORIAU V. (dir.), Les collectivités territoriales face aux risques physiques, L'Harmattan, 2004.

VANDERMEEREN R.,

- Quand la police administrative et le service public se rencontre dans les salles de casinos et s'unissent sur les pistes de ski, AJDA, 2004, p.1916.
- Responsabilité des services de police, in Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, 2005.

VEDEL G., La récente jurisprudence de la cour de cassation sur la responsabilité des communes à raison des dommages causés par les attroupements ou rassemblements, JCP, 1951, I, 923.

VIALLE P., Lien de causalité et préjudice direct dans la responsabilité administrative, RDP, 1974, p.1243.

VIDELIN J.-C., Le régime juridique des raves parties, AJDA, 2004, p.1070.

VIGNES C.-H., Le pouvoir de substitution, RDP, 1961, p.753.

VINCENT F., Régimes législatifs spéciaux de responsabilité, JCL. fasc. 960.

WALINE J., L'évolution de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques, EDCE, n° 46, 1994, p.459.

WEBER Y., Actions en garantie (Actions récursoires et action subrogatoire), Encycl. Dalloz, Responsabilité de la puissance publique.

ZACHARIE C., La police administrative est-elle réductible aux principes directeurs de la décentralisation ?, JCP A., février 2010, 2077.

4- Conclusions

AGUILA,

- concl. CE 20 avril 2005, Sté Bouygues télécom, AJDA 2005, p. 1191.
- concl. sur CE du 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, RFDA 2008, p.1147.

BARBET concl. sur CE 23 février 1951, Sieur Desgranges, Rec. p.113.

BLUM,

- concl. sous 31 juillet 1912, Société des granits porphyroïdes des Vosges, Rec. p.909 ; D. 1916.3.35 ; S.1917.3.15.
- concl sous CE 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier, Rec. p.761, S.1919-1919.3.41, RDP 1919, p.41.

BOISSARD, concl. sur CE ass. 12 avril 2002, M. Papon, RFDA, 2002, p.582.

BOITTIAUX, concl. TGI Paris, 13 juill. 1977, Commune de Villeneuve-le-Roi c/ Cie Air France et a., RFD aérien 1977 p. 293.

BOURRACHOT, concl. CAA Lyon, 13 février 2003, Mérieux c/ Commune de Lanslevillard et Synd. Intercom. Du Val Cenis, BJCL, 2003.695.

CALDERARO N., concl. sur TA Nice, 6 juillet 1995, SNC Empain-Graham c/ Ministre de l'Aménagement du territoire, commune de Royal-Canadel-sur-Mer, AJDA, 1995, p. 928.

CHAUVAUX concl. CE 20 décembre 2006, Assoc. de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire, AJDA 2007.488.

COLRAT, concl. sur CAA Versailles, 13 mars 2007, Comité anti-amiante de Jussieu, AJDA, 2007, p.1196.

COMBARNOUS, concl. CE 14 décembre 1962, Doublet, D., 1963, jurisp. p. 117.

DAVID, concl. TC 8 février 1873, Blanco, Rec. 1er suppl. 61.

DE SILVA

- concl. CE 23 juillet 2003, M. et Mme Jean Calon, AJDA 2003, p.2329.

- concl. CE 24 octobre 2005, SNCF c/ Commune de Tende et autres, RFDA 2006, p.539.

DUCHON-DORIS, concl. CAA Marseille, 21 janvier 1999, Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint-Florent et autres, R.F.D.A., 1999, p. 1032.

ERSTEIN, concl. CE 13 mai 1997, Balusson et autres c/ Mutuelle du Mans IARD et autre, DA juill. 1997 p.5.

FOMBEUR, concl. CE, 26 févr. 2003, M. Mekhantar, n° 241385, AJDA, 2003, p.1234.

FOURNALES, concl. TA Cergy-Pontoise, 21 juillet 2005, Sté Jasmeen, AJDA, 2006, p. 439.

GALMOT Y., concl. sur CE Sect. 14 octobre 1966, Marais, D. 1966, p.636.

GENEVOIS, concl. sur CE, 17 décembre 1982, Angelica Optique Centraix, Rec. p. 419.

GLASER E., concl. Sur CE sect. 12 mai 2004, Commune de la Ferté-Milon, RFDA, 2004, p. 1183.

GUILLAUME G., concl. sur CE 7 mars 1969 Société des établissements Lassailly et Bichebois, Rec. p.148 ; RDP 1969 p.957.

GUYOMAR, concl. CE 2 novembre 2005, Coopérative agricole Ax'ion, RFDA 2006, p.349.

HARANG, concl. TA Marseille, 1er février 2005, GIE La Réunion Aérienne, AJDA 2005, p. 954.

HEUMANN,

- concl. CE, sect., 28 oct. 1960, n° 46232, Min. Travaux publics et Transports c/ Cne Ricamarie, AJDA 1960, p. 363.

- concl. sous CE Sect. 14 avril 1961, Dame Rastouil, AJDA 1961.II p.301.

JOUVIN, concl. Sur CE 7 mars 1958, Dejous, RDP, 1958, p. 1087.

KAHN M., concl. sur CE 22 mars 1957, Sieur Jeannier, Rec. p.196.

LAMU-RESTED S., concl. sur TA de Versailles, 8 novembre 1985, Société UNI AIR, Compagnie d'assurances l'Europe c/ Aéroport de Paris, RFDA, 1986, p.637.

LAMY, concl. CE Sect. 30 juillet 2003, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, RFDA 2004, p.144.

LASSERRE M., concl.CE, 1^{re} et 4^e sous-sect., 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère c./ Bosvy et autres, JCP, 1986. II. 20670.

LAURENT, concl. sur CE 1^{er} octobre 1954, Sieur Bernard, Rec. p.509.

Le CHATELIER G., concl. sur CE Sect. 26 juin 1992, Commune de Béthoncourt c/ Consorts Barbier, RFDA, 1993, p.67.

LEFAS, concl. sur CE 29 mars 1946, Caisse Départementale d'Assurances Sociales de Meurthe-et-Moselle, Rec. p. 100, RDP, 1946, p.490.

LEGAL H., concl. sur CE 9 avril 1993, M.G, M.D, M. et Mme B, RFDA, 1993, p.583.

MASSOT M., concl. sur CE Sect. 7 mars 1980, SARL « cinq-sept » et a., Rec. p.129.

MAUGUE, concl. CE 26 février 2003, Courson, CJEG 2003, p. 404.

MAYRAS concl. sur CE 18 décembre 1959, Société « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, S. 1960.94.

MORISOT M.,

- concl. sur CE sect. 25 septembre 1970, Commune de Batz-sur-Mer et Dame veuve Tesson, D. 1971, p.55.
- concl. sur CE Sect. 1^{er} juillet 1977, Commune de Coggia (Corse), AJDA, 1978, p. 286.

OLSON T.,

- concl. CE 7 février 2003, SE au logement c/ SNC Empain Graham, BJDU 3/2003, p.217.
- concl. sur CE 29 septembre 2003, Les houillères du bassin de Lorraine, AJDA, 2003, p.2164.

PICHAT, concl. CE 4 mars 1910, Théron, Rec. p.193 ; D. 1912.3.57 ; S. 1911.3.17.

RIVET, concl. CE 30 novembre 1923, Couitéas, D. 1923.3.59 ; RDP 1924, p.75 ; S.1923.3.57.

ROMIEU,

- concl. sous CE 21 juin 1895, Cames, D. 1896.3.65.
- concl. sous CE 6 février 1903, Terrier, Rec. p.94.

ROUGEVIN-BAVILLE M.,

- concl. sur CE 9 octobre 1970, Sieur Gaillard, RDP, 1970, p.1431.
- concl. CA Ass. 20 mars 1974, Navarra, Rec. p. 200.

ROUX M., Concl. sur CE 14 mars 1986, Communauté urbaine de Lyon c./ Société Sapi, RFDA, 1986, p.922.

SCHRAMECK O., concl. sous CE 5 février 1988, Ministre délégué auprès du ministre de l'industrie et de la recherche chargé des PTT c/ Epoux Le Baot, RFDA, 1988, p.862.

SENNERS F., concl. sur CE 13 juillet 2007, Min. Education nationale, Enseignement supérieur et Recherche, JCP A. 2007.2196.

SENNERS F.,

- concl. sur CE 29 décembre 2004, M.C., AJDA 2005, p.444.
- concl. CE, 29 décembre 2004, Caberia, Rec. T., p. 876 ; AJDA, 2005, p. 443.

STAHL, concl. CE 8 janvier 1997 Hugenschmitt, BJDU, 1/1997, p. 39.

TEISSIER, concl. TC, 29 février 1908, Feutry, Rec., p. 208 ; D., 1908, 3, p. 49 ; S., 1908.3.97.

TROUVET, concl. CE, 6 octobre 2000, Ministre de l'Intérieur c/ commune de Saint-Florent, Collectivités territoriales, Intercommunalité, décembre 2000, p.4.

5- Observations et notes

ALBERT N.,

- note CE, 23 mai 2003, Mme Chabba, AJDA, 2004, p. 157.
- note CE 19 octobre 2007, Blin, AJDA 2007, p.597.

APPLETON note CE, 28 mars 1919 Regnault-Desrozières, D. 1920.3.1.

ARBOUSSET H.,

- note CAA Versailles, 13 mars 2007, Comité anti-amiante de Jussieu, D. 2007, p.1643.
- note CE 9 juillet 2007, M. D., AJDA 2007, p. 2094.

ARHAB F., note sur Cass. civ. 2^e, 24 mai 2006, RDSS, 2006, p.742.

AUBIN E.,

- note CE 20 décembre 2000, Compagnie d'assurances Zurich international et a., AJDA, 2001, p.898.
- note CE ass. 12 avril 2002, M. Papon LPA 28 mai 2002.

AUBY J.M., obs. CE Ass., 29 décembre 1978, Darmont, RDP, 1979, p. 1742.

AZIBERT M., FORNACCIARI M.,

- note sur CE 14 mars 1986, Communauté urbaine de Lyon c/ Société Sapi, AJDA, 1986, p.338.
- CE 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère c/ Mme Bosvy et autres, AJDA, 1986, p. 298.

BARROS J.-C., note sur CAA Bordeaux, 8 avril 1993, deux espèces : Mme Desfougères et M. Ronchi, AJDA, 1993, p. 709.

BECQUE, note C. Cass. 19 juin 1951, Lamoricière JCP 1951.2.6426.

BENOIT L., obs. sur CAA Marseille, 21 janvier 1999, Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Florent et autres, AJDA, 1999, p. 224.

BILLET P.,

- note CE 13 juillet 2007, Commune de Taverny, JCP A. 2007, n° 2202.
- note CJCE, Gde ch., 24 juin 2008, aff C-188/07, Commune de Mesquer c/ Total France SA et Total International Ltd., Environnement, novembre 2008, p.41, comm. 154.
- CE 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, JCP A., 2008, n° 49, p. 26.
- CE, Sect. TP, avis, 29 juillet 2008, n°381725, Environnement, 2009, n°12, comm.138.

BLAEVOET, CE 25 avril 1958, Dame veuve Barbaza et Sté d'assurances la Mutuelle générale française, JCP 1958.II.10810.

BLEHAUT-DUBOIS V., CE, 29 décembre 1999, Communauté urbaine de Lille, RDP 2000, p.1581.

BON P.,

- note sur CE Sect. 13 janvier 1993, Mme Galtié, RFDA, 1994, p.91.
- La responsabilité du fait des actes de tutelle, note sous Conseil d'Etat, 10 novembre 1999, Société de gestion du port de Campoloro et Société fermière de Campoloro et Conseil d'Etat, 21 juin 2000, Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin, RFDA, 2000, p.1096.
- note sur CE 6 octobre 2000, Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Florent et autres, RFDA 2001, p.152.

- note CE Sect. 30 juillet 2003, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, RFDA 2004, p.144.
- note CE Sect. 18 novembre 2005, Société fermière de Campoloro et autres, RFDA 2006, p.341.

BON P., DE BECHILLON D.,

- note sur CE 29 avril 1998, Commune de Hannapes, D. 2000, p.247.
- note CE, 10 novembre 1999, Société de gestion du port de Campoloro, D. 2000, somm. comm p. 249.
- obs. CE, 29 décembre 1999, Communauté urbaine de Lille, D. 2000, somm. 247.

BON P. et TERNEYRE, obs. sur CE, 25 mai 1990, Abadie et autres, D., 1990, somm. p. 232.

BOUTONNET M., note C. Cass. Civ. 3e, 17 déc. 2008, n° 04-12.315, D. 2009. Jur. 701

BRARD Y., note sous CE Sect. 7 mars 1980, SARL cinq-sept et autres, JCP 1981.II.19622.

BROUSSY, F. DONNAT et C. LAMBERT obs. CJCE 24 juin 2008, C-188/07, Commune de Mesquer, AJDA 2008, p.1533.

BROYELLE C.,

- note CE 2 novembre 2005, Coopérative agricole Ax'ion, RDP 2006, p.1427.
- note CE ass., 8 février 2007, Gardedieu, JCP A, 2007, n° 2083.
- note CE 31 août 2009, commune de Cregols, RDP 2010, p.807.

CADENAT P., note sur l'arrêt de CAA Nantes 3 mai 1995, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, AJDA, 1995, p. 799.

CANEDO-PARIS M., note sur CE, Ass., 8 février 2007, M. Gardedieu, LPA, 2007, n° 157, p.11.

CARPENTIER E. note CE 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, RDP 2009 p. 450.

CARRON, CE 25 avril 1958, Dame veuve Barbaza et Sté d'assurances la Mutuelle générale française, CIEG 1959, p.27.

CELERIER T., note CAA Paris 7 août 2002, Commune de Deuil-la-Barre, Coll. Terr. Intercom., décembre 2002, n° 277.

CHAPUISAT J., obs. CE, 21 octobre 1983, Guedeu, AJDA 1984, p. 47.

CHAPUS note TC, 26 mai 1954, Moritz, D.1955.385.

CHARLES obs., CE, 21 octobre 1983, Guedeu, D. 1984, p. 126.

CHATAIN, obs. CAA Marseille, 17 décembre 2007, Mlle Poinot, JCP A. 2008, comm. 5.

CHEVILLEY-HIVER C., note CE 22 février 2002, Ass. riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant, AJDA 2002, p.645.

CLAMOUR chron., CE ass., 8 février 2007, Gardedieu, D., 2007, p. 1214.

CRISTOL D., note CE 20 décembre 2006, Assoc. de médecine d'urgence de l'estuaire de la Loire, RDSS 2007, p.155.

DAGORNE-LABBE Y., note CAA Marseille, 17 décembre 2007, Mlle Poinot, D. 2004, p.729.

DARCY G., note sur CE 25 mai 1990, Abadie et autres, AJDA, 1990, p. 824.

DARDALHON L., note CAA Bordeaux, 22 octobre 2002, M. Fabre, AJDA 2003, p.187.

DAVIGNON J.-F., obs. CE 2 décembre 1987, Cie Air Inter, JCP 1988.II.21034.

DE BECHILLON D., La responsabilité du fait des conditions de stationnement des gens du voyage, note sur CE 20 décembre 2000, Compagnie d'assurances Zurich international et a., D. 2002, p.529.

DE MONTECLER M.-C., note CAA Paris 21 mai 2002, SNCF c/ EARL Haquin, AJDA 2002, p. 714.

DEFFIGIER C., note CAA Bordeaux, 18 juin 2002, Sarl Protex et Sté droit étranger Général accident, AJDA 2002, p.967.

note CE 28 novembre 2003, Commune de Moissy-Cramayel, AJDA, 2004, p.988.

DEGOFFE M., note CE ass. 12 avril 2002, M. Papon RDP 2002, p.1511.

DELHOSTE, note CE 13 juillet 2007, Commune de Taverny, AJDA, 2007, p.2266.

DELMAS SAINT-HILAIRE, note CE ass. 12 avril 2002, M. Papon, D. 2003, p.647.

DEYGAS S., note CE 7e et 2e ss-sect., 29 décembre 2006, Communauté de communes du canton de Saint-Jean d'Angely, Procédures, 2007, n° 3, comm.68.

CE 3e et 8e ss-sect., 2 mars 2007, Banque Française commerciale de l'Océan Indien, Procédures, mai 2007 n° 5, comm.121.

DONNAT F., CASSAS D., CE Sect. 30 juillet 2003, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, AJDA 2003, p.1815

CE Sect., 27 février 2004, Mme Popin, AJDA, 2004, p. 653.

DREYFUS J.-D., note sur CE, Sect., 12 mai 2004, Commune de La Ferté Milon, n° 192595, AJDA, 2004, p.1378.

note CE 2e et 7e ss-sect., 21 décembre 2007, Région de Limousin, AJDA 2008, p.481.

ESMEIN note Cass. civ. 23 novembre 1956, Trésor public c/ Giry, JCP 1956.II.9681.

FEVRIER J.-M., note CAA Nancy, 19 novembre 2007, Commune de Barville, Env. 2008, comm. 1.

FORT F.-X., note CE 26 mai 2008, Département Côtes-d'Armor, AJDA, 2008, p.2081.

FRANK A., note sur CAA Versailles, 13 mars 2007, Comité anti-amiante de Jussieu, LPA 22 janvier 2008, n° 16, p.6.

GALLMEISTER I., obs sur Cass. 2° civ. 25 janvier 2007, D.2007, p.443.

GAZIER F., LONG M., note sur CE 12 juin 1953, Ville de Toulouse, JCP.1953.I.1132.

GEFFRAY E., LIEBER S.-J., note sous CE du 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, AJDA 2008, p.2166.

GENOVESE M., note CE, 29 avril 1998, Commune de Hannappes, JCP.1999.II.10109.

GILLI, note CA Ass. 20 mars 1974, Navarra, D., 1974, jur. p. 480.

GILLIG D., note CAA Bordeaux, 24 avril 2007, Commune de Salles, Environnement 2007, comm. 169.

Comm. CE 27 juillet 2009, Min. Ecologie, Environnement, 2009, n°10, comm.115.

GIVERNAUD S., note CE 17 juillet 2009, Ville de Brest, RFDA, 2010, p.405.

GODFRIN G., note CE 28 octobre 2009, Min. Equip. Et Cne Royal-Canadel c/ Terne, Construction-Urbanisme, 2009, n°12, comm.157.

GOLIARD F., note sur TA Strasbourg, 22 septembre 1997, M. et Mme Humbrecht c/ Préfet du Bas-Rhin, RJE 1998, p.349.

GUETTIER C., note sur CE ass. 12 avril 2002, M. Papon, RDP 2003, p.470.

note sur CE, 3 mars 2004, ministre de l'emploi et de la solidarité c. consorts Bourdignon ; c. consorts Botella ; c. consorts Thomas ; c. consorts Xueref, Responsabilité civile et assurances, juil.-août 2004, p.28.

obs. CE sect. 11 février 2005, GIE Axa Courtage, RDP, 2006, p. 523.

note CE 2 novembre 2005, Coopérative agricole Ax'ion, RFDA 2006, p.349.

obs. sur CE sect. 1^{er} février 2006, Garde des Sceaux, ministre de la Justice c./ mutuelle assurance des instituteurs de France (MAIF), RDP, 2007, p. 633.

HARDY J., note sur TC 14 février 2000, Ratinet, JCP.2001.II.10584.

HAURIOU M., note, CE, 21 juin 1895, Cames, S. 1897.3.33.

note CE 6 février 1903, Terrier, S.1903.3.25.

note sur CE 11 décembre 1903, commune de Gorre ; CE 22 avril 1904, commune de Villers-sur-Mer ; CE 29 avril 1904, commune de Messe ; CE 4 août 1905, Petit ; CE 6 avril 1906, S.1906.III.49.

note CE 4 mars 1910, Théron, S. 1911.3.17.

note CE 3 février 1911, Anguet, S. 1911.3.137.

note CE 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier, S.1918-1919.3.41.

CE, 28 mars 1919 Regnault-Desrozières, S.1918-1919.3.25.

note CE 30 novembre 1923, Couitéas, S.1923.3.57.

HUGLO F. note CE, 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, JCP.1971.II.16922.

JANICOT L., La valeur constitutionnelle de la charte de l'environnement, note sous l'arrêt d'Assemblée du CE du 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, RFDA, 2008, p.1158.

JEGOUZO Y.,

- note CE, 10 avril 2002, Ministre de l'Équipement c/ communes de Balma et autres, RDI 2002, p.527.
- note sous TA Poitiers, 22 octobre 2002, Préfet des Deux-Sèvres, AJDA, 2002, p.1351.

JEZE G.,

- note TC, 29 février 1908, Feutry, RDP, 1908, p. 206.
- note CE 4 mars 1910, Théron, RDP 1910, p.249.
- note CE 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier, RDP 1919, p.41.
- note CE 30 novembre 1923, Couitéas, RDP 1924 p. 208.

LAGRANGE P., La combinaison des polices en matière d'environnement, note sous CAA Nancy 5 août 2004, Préfet de la Haute-Saône c/ Commune de Saulnot, RFDA, 2005, p.173.

LAJOUS J., note sur CAA Bordeaux, 13 juillet 1989, commune de Bordeaux, LPA, 5 juillet 1993, p.22.

LANDAIS C. et LENICA F., note CE 10 octobre 2005, Commune de Badinières, AJDA 2006, p.362.

LIEBER S., GEFFRAY E., chron., CE 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, AJDA 2008, p. 2166.

JEZE

- note CE, 28 mars 1919 Regnault-Desroziers, RDP 1919, p.239.
- note CE 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers La fleurette, RDP 1938, p.87.

LAURROUMET, Obs. sur Reims ch. Civ., 20 janvier 1977, Préfet des Ardennes c. Compagnon et autres, D., 1979, IR, p. 67.

LAZZARIN G., note sur CAA Nancy 14 décembre 2006, Colas, JCP A., chron. n°2087.

LEBERRE H., CAA Versailles, 13 mars 2007, Comité anti-amiante de Jussieu, LPA, 22 janv. 2008, n°16, p.6.

LEBRETON G., note CE, 29 avril 1998, Commune de Hannappes, D. 1998, p.535.

LEGRAND A., note CE 26 octobre 2005, M. Gollnisch, AJDA 2006, p.505.

LEMASURIER J., note sur CE 13 juillet 1962, Lastrajoli, D. 1962, jur., p.726.

LEVILLAIN C., note Cass.civ., 11 juillet 1892, DP 1894, 1, 561.

LIET-VAUX G., note CA Ass. 20 mars 1974, Navarra, JCP, 1974.II.17752.

note sur CE Sect. 24 juin 1949, Commune de Saint-Servan, RA, 1949, p.465.

LLORENS, TERNEYRE, obs. CE 31 janvier 1992, Sté de génie civil de l'Ouest et a., RDI 1992. 208.

LOMBARD, note CE, 23 mai 2003, Mme Chabba, DA, 2003, p. 44.

LOUIS-LUCAS P., note sur TA de Besançon, 6 mars 1970, Dame veuve Belle c/ Commune de Rancenay, AJDA 1970, p.566.

MALINVAUD P., obs. sur Cass. 3^e civ., 20 juin 2001, RDI, 2001, p.523.

MALLOL, note CE 13 mai 1997, Balusson et autres c/ Mutuelle du Mans IARD et autre, LPA 14 nov. 1997.

MARTI G., note sur CAA Nancy, 1^{er} août 2008, Sté Air France, JCP A. 2009.2111.

MAUGUE C., TOUVET C., note sous CE 28 juillet 1993, Dubouloz, SARL Bau-Rouge et Ministre de la Défense c/ Stefani, AJDA, 1993, p.685.

MELLERAY F. note CE 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, DA 2008, n° 11, p. 44.

MIGNOT M., note sur Cass. civ. 1^{er}, 29 novembre 2005, M.X et Y c/ M.Z et a., PA, 27 déc. 2006, n°258, p.12.

- MILLET J.-F., note CAA Nantes, 20 décembre 2001, Breton, AJDA 2002, p.270,.
- MODERNE F., obs. sur CE, 1^{re} et 4^e sous-sect., 14 mars 1986, Commune de Val-d'Isère c./ Bosvy et autres, JCP, 1986. II. 20670.
- obs. CE 3 décembre 1986, Ville de Béziers, Quot. jur. 21 mai 1987.
- note CE 28 janvier 1998, Sté Borg Warner, CJEG 1998. 269.
- note CE 12 mai 2004, Commune de la Ferté-Milon, RFDA 2004, p. 1188.
- MODERNE F., BON P., note sur CE, 25 février 1981, Syndicat intercommunal de ramassage scolaire de Condom, D. 1981, IR. p.420.
- note sur CE 30 mai 1986 Epoux Faix, D. 1987, somm. p.118.
- MONGE A.-C. et NESI F., obs. C. Cass. Civ. 3e, 17 déc. 2008, n° 04-12.315, D.2009 Chron. C. cass. 1231.
- MONIOLLE C., note sur CE ass. 12 avril 2002, M. Papon, JCP 2002.II.10161.
- MORAND-DEVILLER J. et TOUVET L., CE 7 juillet 2000, SCI Cité haute en Provence, RDI 2000, p.552.
- MOREAU J.,
- obs. CE Sect. 23 novembre 1966, Houillères du bassin des Cévennes, AJDA, 1967, p.307.
 - CE 10 juin 1988, Crts Metnaoui, AJDA, janv.1989, p.52.
 - note CAA Bordeaux, 18 juin 2002, Sarl Protex et Sté droit étranger Général accident, Coll. Terr. Int., 2002, comm.271.
 - note CAA Paris, 19 mars 2003, Vidal, Da Mota, De Andrade, JCP A., 2003, p.1198, n°1819.
 - CE, 23 mai 2003, Mme Chabba, JCP A, 2003, p. 1751.
 - obs. TA Marseille, 9 décembre 2003, Vidal, JCP A. 2004, n°1362.
 - comm. CE 12 mai 2004, Commune de La Ferté-Million, JCP A., 2004, 1421, p.877.
 - note CAA Douai, 2 décembre 2004, Commune de Monterolier et a., Coll. Terr. Int., mars 2005, n°3, comm.49.
 - comm. CE 24 octobre 2005, SNCF c/ Commune de Tende et autres, JCP A. 2006, 1058.
 - comm. CE 19 février 2007, Nicolas B. c/ la région Champagne-Ardenne, JCP A, 2007, p.2193.

- comm. CE 6 août 2008, Mazière, JCP A., décembre 2008, n°52, 2302.
- CAA Nancy, 30 octobre 2008, Sté Sogitrans, SDIS Jura, JCP A., Février 2009, n°7, 2028.
- CAA Marseille, 15 avril 2009, Sivom Cinarca Liamone, JCP A, mai 2009, n°20, 2112.
- CE, 31 août 2009, Commune de Cregols, JCP A., 2009, n°49.

MUSCAT H., comm. CE 3e et 8e ss-sect., 2 mars 2007, Banque Française commerciale de l'Océan Indien, JCP A 2007.2231.

NERSON M., note C. Cass. 19 juin 1951, Lamoricière, S.1952.I. p.89.

PACTEAU B., note sur CE 10 février 1984, Mme Dufour, RA, 1984, p.268.

PAGES DE VARENNE M.-L., note sur Cass. 3^e civ., 14 septembre 2005, FS-P+B, Ferrando c/ SNC Sogea Aquitaine et a., Construction-Urbanisme, 2005, n°11, comm. 237.

note sur Cass. 2^e civ., 10 juillet 2008, FS-D, GAN c/ Sté Saint-Augustin Marsollier, Construction-Urbanisme, 2008, n°12, comm. 190.

PASTOR J.-M., note TA Rouen, 27 mars 2008, M. Donat, AJDA, 2008, p. 668.

PELLISSIER G., note CE 5^e et 3^e ss 23 septembre 1998, Assistance publique-Hôpitaux de Paris, Quot. Jur., 1998, p.5.

PETIT, note CE ass. 12 avril 2002, M. Papon, GP 28-30 juillet 2002, p.27.

PIASTRA R., note CE 17 décembre 1999, Moine, JCP 2001.II.10508.

PIN X., note sur C Cass. 3^e civ. 28 novembre 2001, Sté Sopac Rénovation c/ Thouard et a., JCP Entreprise et affaires, 23 mai 2002, n°21, p.809.

PONTIER J.-M., note CE 2e et 7e ss-sect., 21 décembre 2007, Région de Limousin, JCP A. 2008.2050.

POULET-GIBOT LECLERC N., note sur CAA Marseille, 21 janvier 1999, Ministre de l'Intérieur c/ Commune de St-Florent et autres, LPA, 14 sept. 2000, n° 184, p.13.

POUYAUD D., note sur TC 14 février 2000, M. Ratinet, RFDA, 2000, p.1232.

note CE Sect. 30 juillet 2003, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, RFDA 2004, p.156.

note sur CE Ass. 8 février 2007, Gardedieu, RFDA 2007, p.525.

PRETOT X., obs. sur CE 23 décembre 1987, Epoux Bachelier, AJDA, 1988, p. 364.

PRIET, note TAA de Lyon, 15 juin 2004, AJDA, 2005, p.785.

RADE C., Cass. 2^e civ., 25 janvier 2007, FS P+B+I, SA Maaf c/ EFA Aquitaine-Limousin, JCP 2007. II. 10035

comm. Cass. 1^{er} civ. 14 février 2008, EFS c/ P. et a., JCP, 2008.II.10080.

RICHER L., note CE 15 janvier 1986, Société Pec-Engineering, AJDA, 1986, p. 191.

RIPERT., note C. Cass. 19 juin 1951, Lamoricière D.1951.J.717.

RODIERE R., note TGI Paris, 13 juill. 1977, Commune de Villeneuve-le-Roi c/ Cie Air France et a., D. 1979, p. 427.

ROLIN F., note sur CE, 14 mars 1997, Hôpital départemental des Petits-Près c/ Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, AJDA, 1997, p. 899.

SCHAEGIS C., note sur CE 13 mai 1997, Balusson et autres c/ Mutuelle du Mans IARD et autre, D. 1998, jur. p.11.

SOLER-COUTEAUX P., note CE 19 juillet 2010, Assoc. Quartier les Hauts de Choiseul, RDI 2010, p.508.

SOTO, note CA Ass. 20 mars 1974, Navarra, RDP, 1974, p.924.

SOULOUMIAC A., note CE Sect., 23 mars 1979, Sieur Valentini, AJDA, 1979, nov., p. 53.

SOUSSE M., CE 28 octobre 2009, Min. Transports et Cne Royal-Canadel c/ Therme, Environnement, 2010, n°1, comm.9.

TERNEYRE P., note CE 3 décembre 1986, Ville de Béziers, D. 1987. Somm. 307.

THIBAUD V., note sous, CE du 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, RDP 2009, p.481.

TOURNAFOND O., obs. Civ. 3e, 13 juillet 1999, Empain Graham c/ Maillet, n° 97-16362, D. 2000 p. 288.

TOUVET L.,

- note sur CE 28 juillet 1995, District de l'agglomération de Montpellier, DA 1995, n°486.
- note sur CE, 18 nov. 1998, Commune de Roscoff, DA, janvier 1999, p.28.

TREBULLE F.G., note sur CE ass, 3 mars 2004, ministre de l'emploi et de la solidarité c. consorts Bourdignon ; c. consorts Botella ; c. consorts Thomas ; c. consorts Xueref, JCP.2004.II.10098, p.1131.

VIAL G., comm. Cass. 1^{er} 5 juillet 2006, FS P+B+R+I, Michel G. et a. c/ EFS Aquitaine Limousin et a., JCP 2007.II.10031.

WALINE M., CE 19 mars 1971, Mergui, RDP 1972, p.234.

ZIMMER W., comm. CE 12 mai 2004, Commune de la Ferté-Milon, Contrats et Marchés publics 2004, n° 8.

ZITOUNI F., obs. TA Paris, 20 mai 2008, Mme Fofana, RDI, 2008, p.332.

ZUCCARO E., note sur CAA Nancy, 13 novembre 2006, Knoderer, JCP A, 2007.2087.

INDEX

- Actes de terrorisme : 41-43, 302, 305, 356
- Action récursoire : 13, 18, 38, 39, 44, 55, 65, 69, 92, 111, 143, 204, 257, 260, 293, 296-300, 307 et sv.
- Action subrogatoire : 304-306, 312, 320 et sv.
- Activité de contrôle : 138, 140
- Affaire du sang contaminé : 259, 299, 356
- Affaires locales : 72-77, 79, 120, 121, 170
- Amiante : 34-36, 302-304, 356, 364, 367, 368
- Atroupement : 18, 37-39, 146, 148, 149, 281, 309, 327
- Bruit : 101, 145, 146, 235, 244, 245, 281, 282, 351
- Calamité agricole : 29
- Catastrophe naturelle : 29, 107, 282, 290
- Causalité adéquate : 344, 346-352, 359-360, 379
- Coauteur : 257, 290, 296, 299, 311, 318-320, 322-323, 329, 335, 339, 341, 349, 351-353, 360, 361, 365, 372, 375, 377, 378
- Collaborateur occasionnel : 52, 149-152, 370
- Collaboration : 44, 123, 153, 209-210, 256-257, 259-261, 263-265, 268, 271, 273-274, 282, 286, 290
- Compétence régaliennne : 73-76, 80, 120-121,
- Contribution à la dette : 17-19, 294-298, 300-301, 306, 311, 317, 319-320, 322-323, 335, 339, 346, 349, 354, 358-360, 370-371, 378-379, 381
- Contrôle de légalité : 106, 127, 131, 133-135, 137-139, 165, 375-376
- Coresponsabilité : 25, 72, 112, 208-210, 255-257, 260-261, 264, 268, 273, 289, 293-294, 381
- Coresponsables : 18, 257, 260, 282, 295-296, 299, 301, 318, 320, 340, 344, 353, 357, 369-371, 375-379, 381
- Critère décisionnel : 21-22, 27, 166
- Critère fonctionnel : 19-21, 23, 27, 48, 63, 70, 121, 166, 291

Critère organique/ matériel : 19-20, 27, 48, 55, 70, 88, 121, 149, 205, 207, 344

Cumul de responsabilité : 49, 284, 315

Dédoublement fonctionnel : 20, 122, 126-127, 256

Droit turc : 24, 95, 350, 360

Equité : 22, 32, 41, 56, 67, 82, 121, 300, 302, 353, 379

Equivalence des conditions : 344-347, 351-353, 358, 379

Fonds d'indemnisation : 18, 34, 47, 55, 121, 208, 299, 300-301, 303, 305, 310-312, 322, 327, 335, 364, 366-369

Fonds de garantie : 27, 42, 297, 331, 367

Guerre : 31-34, 59, 92, 302

Imputabilité : 17-18, 25, 69-70, 170, 174, 183, 201, 203, 210, 212, 221, 255, 257, 298, 311, 343-344, 360

Installation classée : 101, 113-114, 221-224, 226-235

Irresponsabilité : 10, 32, 40, 51-53, 291-292, 307, 355

Obligation à la dette : 17-18, 295-297, 301, 317, 319, 322, 335, 346, 354, 365, 368-369

Plan ORSEC : 22, 201-206, 286, 290

Police d'Etat : 101, 144, 149, 207, 290

Police générale : 88, 98-99, 107, 114, 155, 211-215, 217-223, 225, 230, 233, 235, 250, 270, 283

Police municipale : 20, 97-100, 102-103, 108 130, 143, 146-148, 150, 155, 195, 197, 204, 207, 212, 218-222, 226, 231-234, 263-265, 270-271, 282-283, 286, 288-293, 307, 370

Police spéciale : 98-99, 101, 107, 114, 211, 215, 217-228, 231-235, 248-250, 277

Pouvoir de décision : 21-22, 122, 158-159, 163, 166-172, 174, 182-183, 195, 200-201, 204, 206-208, 257, 291

Prévention des risques : 35, 203-204, 273, 282-284, 286, 292, 301, 309, 311

Principe de pollueur-payeur : 348-349

Principe de précaution : 36, 221, 224, 226-227, 286

Principe de prévention : 226

Régime de réparation : 29-30, 33

Régimes d'indemnisation : 38, 47, 29-30, 300, 356

Régimes législatifs : 26-30, 61, 121, 300, 355

Réparation du dommage : 18, 312, 345, 357

Répartition de la charge indemnitaire : 17, 25, 295, 307, 335-336, 338-339, 341, 361, 370, 372-373, 375, 379-381

Responsabilisation : 305, 312, 366, 380

Risque naturel : 104, 203, 273, 282-284, 286-287, 292, 301-302

SDIS : 21, 199-200, 291, 307-308, 362, 370

Solidarité : 23, 30-31, 33-35, 38-40, 42-43, 69, 106, 156, 164, 184-185, 196, 237, 274, 300-301, 303, 305, 312, 318-320, 355-356, 367

Souveraineté : 31-32, 51, 74-76, 80, 82, 92, 125

Transfusion sanguine : 47-48, 257-260, 299, 322, 359-360, 364

Travaux publics : 19, 54, 59, 109, 118, 119, 175, 211, 239-238, 240, 243-245, 247, 249-250, 252, 268, 289, 351, 361-362, 371,

Vaccination obligatoire : 30, 43-47, 257-259, 302

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	9
§ I- Le cadre général du problème	13
§ II- La pluralité des critères à l’usage du juge pour la détermination de la personne publique responsable	19
1 ^{ère} Partie : La relation entre la compétence et la responsabilité.....	26
Titre 1 : La recherche d’un critère dans les régimes législatifs et dans la jurisprudence.....	27
CHAPITRE 1 : Les régimes législatifs de responsabilité publique	28
Section 1 ^{ère} : Les systèmes d’indemnité	30
§ I - L’indemnisation des victimes sur la base de solidarité nationale.....	31
A- La simplification du recours de la victime.....	31
1- Les dommages causés par l’armée.....	31
a- Le régime de dommages de guerre	31
b- Les dommages causés par l’armée en temps de paix.....	33
2- Les dommages causés par l’utilisation de l’amiante.....	34
B- La désignation d’une personne publique solvable	37
1- Les dommages causés par les attroupements et les rassemblements	37
2- Les dommages subis par les victimes de certaines infractions pénales	39
3- Dommages causés par les actes de terrorisme	41
§ 2 : L’indemnisation des victimes sur le fondement du risque.....	43
A- Les dommages causés par des vaccinations obligatoires.....	43
B- Les dommages subis par les personnes atteintes de SIDA post-transfusionnel	47
Section 2 ^{ème} : Les systèmes de responsabilité	48
§ I – L’application du critère matériel.....	48
A- La responsabilité pour faute	48
1- Les dommages causés par les élèves ou aux élèves de l’enseignement public ou privé sous contrat	49
2- Les dommages causés par le fonctionnement du service public de la justice	51
3- Les services des postes et télécommunications.....	54
B- La responsabilité sans faute.....	55
1- Les dommages causés par la détention provisoire.....	55

2- Les dommages causés par des explosions	57
3- Les dommages causés par l'utilisation de l'énergie nucléaire.....	60
§ II – L'application du critère fonctionnel	62
A- La responsabilité pour faute	63
1- Les dommages causés par les véhicules administratifs	63
2- Les dommages causés par les services des Assemblées parlementaires.....	65
B- La responsabilité sans faute de la personne publique du fait des dommages subis par les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions.....	66
Conclusion du chapitre.....	69
CHAPITRE 2 : La détermination de la personne publique responsable par la jurisprudence	70
Section 1 ^{ère} : La responsabilité des personnes publiques du fait de leurs compétences propres.....	72
§ I – La notion de compétences propres.....	72
A- La notion de compétences régaliennes.....	72
B- Le contenu de la notion d'affaires locales.....	75
§ II – La responsabilité du fait des compétences propres	79
A- La fonction législative de l'Etat.....	79
1- La responsabilité de l'Etat du fait des lois.....	79
2- La responsabilité du fait de l'incompatibilité d'une loi avec le droit international.....	83
B- La fonction juridictionnelle de l'Etat	86
1- Les actes de la police judiciaire	86
2- Les décisions juridictionnelles	90
3- L'exécution des décisions juridictionnelles	92
a- Le refus d'exécution d'une décision de justice	92
b- Le service pénitentiaire	94
Section 2 ^{ème} : La responsabilité des personnes publiques du fait de leurs compétences attribuées	95
§ I – Les blocs de compétences	96
A- La compétence dans le domaine de la police municipale	97
1- La police générale-la police municipale	97
2- L'ordre public	99
3- La responsabilité en matière de police municipale	101

B- La compétence dans le domaine de l'urbanisme.....	104
§ II – Les compétences énumérées.....	107
A- Le domaine de la formation	107
B- La protection de l'enfance.....	108
C- La protection de l'environnement	111
D- La protection du patrimoine culturel.....	115
Conclusion du chapitre.....	119
Conclusion du Titre.....	120
Titre 2 : Le mode d'exercice des compétences : source de difficultés pour la détermination de la personne publique responsable	121
CHAPITRE 1 : La détermination de la personne publique responsable compromise par l'organisation complexe de l'administration.....	122
Section 1 ^{ère} : L'impossibilité de détacher les collectivités de l'Etat	122
§ I – Les collectivités locales : une manière d'être de l'Etat	123
A- L'absence d'une spécificité suffisamment marquée	123
B- Le dédoublement fonctionnel.....	125
§ II – La nature de la relation entre l'Etat et les collectivités locales	130
A- De la tutelle au contrôle de légalité.....	130
B- La responsabilité du fait des actes de contrôle	134
Section 2 ^{ème} : La commune responsable du fait d'autrui.....	142
§ I – Le tiers au nom de communes	143
A- Le régime de police d'Etat	143
B- Le collaborateur occasionnel.....	148
§ II – Les services techniques de l'Etat à la disposition des communes.....	156
A- La mise en disposition au stade de la prise de décision	156
B- La mis à disposition au stade de l'exécution.....	160
Conclusion du chapitre.....	164
CHAPITRE 2 : Le pouvoir de décision et la détermination de la personne publique responsable	165
Section 1 ^{ère} : Le pouvoir de décision	165
§ I – La place du pouvoir de décision dans l'acte administratif unilatéral.....	166
A- Le pouvoir de décision et la compétence d'édicter un acte administratif unilatéral.....	166
1- La notion d'acte administratif unilatéral.....	166

2- La relation entre la compétence et le pouvoir de décision.....	168
B- Le partage du pouvoir de décision	170
§ II – Les opérations complexes de l’administration et le problème d’imputabilité de la responsabilité.....	173
A- La notion d’opération complexe de l’administration	173
1- Le contenu du concept d’opération complexe de l’administration	174
2- L’opération complexe de l’administration à l’exemple de la ZAC	176
B- L’opération complexe et la détermination de la personne publique responsable	179
Section 2 ^{ème} : Le transfert du pouvoir de décision.....	182
§ I – L’intercommunalité et le partage de responsabilités.....	182
A- La coopération intercommunale et le transfert de compétences	183
1- Les modèles de l’intercommunalité	183
2- Les compétences transférées	186
B- Le problème de la responsabilité de l’intercommunalité	190
§ II – Le transfert du pouvoir de décision en matière de secours.....	194
A- Le transfert du pouvoir de lutte contre l’incendie et de secours d’une commune à un service départemental	194
B- Le transfert du pouvoir de décision par les plans d’urgence.....	200
1- Les plans d’urgence	200
2- L’imputabilité de la responsabilité.....	202
Conclusion du chapitre.....	205
Conclusion du titre	206
Conclusion de la première partie.....	207
2 ^{ème} Partie : Le chevauchement des compétences : problème de coresponsabilité.....	208
Titre 1 : Le problème d’imputabilité en cas d’intervention de plusieurs personnes publiques	209
.....	
CHAPITRE 1 : La concurrence entre les autorités publiques.....	210
Section 1 ^{ère} : La concurrence en matière de police administrative.....	211
§ I – Les autorités de police et l’interférence de leurs compétences.....	211
A- La distinction entre la police générale et la police spéciale	211
B- La combinaison entre les pouvoirs de police	214
1- Le concours entre les autorités de police générale.....	214

2- Le concours entre les pouvoirs de police générale et les pouvoirs de police spéciale	216
§ II – Le problème d'imputabilité du dommage	221
A- La marge de manœuvre du maire.....	221
1- L'interdiction d'agir sauf le cas de péril imminent.....	221
2- L'obligation d'agir en cas de péril imminent.....	227
B- La mise en œuvre des responsabilités	231
Section 2 ^{ème} : La concurrence en matière des travaux publics	235
§ I – Le concours de personnes publiques responsables en matière de travaux publics	236
A- La mise en œuvre de la responsabilité en la matière.....	236
B- La pluralité des personnes publiques concernées par l'ouvrage public à l'origine du dommage	239
§ II – Le concours de causes du dommage.....	245
A- La recherche de la cause véritable du dommage.....	246
B- L'exemple significatif de la responsabilité en matière de service public de l'enseignement	251
1- La répartition des compétences.....	251
2- La responsabilité	252
Conclusion du chapitre.....	255
CHAPITRE 2 : La collaboration entre les personnes publiques.....	256
Section 1 ^{ère} : La collaboration étroite entre les personnes publiques	256
§ I – La collaboration dans le service public.....	257
A- Les vaccinations obligatoires	257
B- Les transfusions sanguines	259
§ II - Le rencontre du service public et de la police administrative	261
A- Les transports scolaires	261
B- La sécurité sur les pistes skiabiles	265
C- La police des êtres dangereux	268
1- Les malades mentaux	269
2- La responsabilité du fait du risque spécial causé par l'administration	272
Section 2 ^{ème} : La collaboration souple entre les personnes publiques.....	273
§ I – La collaboration dans l'action sociale.....	274
A- Le logement social pour le respect de la personne humaine.....	274

B- Les gens du voyage	279
§ II- La collaboration pour prévenir les catastrophes naturelles	282
A- Les responsabilités résultant d'une catastrophe naturelle	282
1- Les polices de la prévention des risques naturels	282
2- Les ouvrages de protection	288
B- Les limites de la coresponsabilité.....	289
1- La responsabilité banalisée de la commune	290
2- Le refus du fait de tiers	291
Conclusion du chapitre.....	293
Conclusion du titre	294
Titre 2 : La répartition de la charge indemnitaire.....	295
CHAPITRE 1 : Les actions en garantie.....	296
Section 1 ^{ère} : La dissociation de la contribution à la dette de l'obligation à la dette ..	297
§ I – Le but poursuivi : la garantie de la victime.....	297
A- La garantie de la victime assurée par la dissolution.....	297
B- Les fonds d'indemnisation	300
§ II – Le report de la recherche des responsables	306
A- La recherche du responsable	306
B- La fonction sanctionnatrice de responsabilité administrative	311
C- Les actions entre l'administration et ses agents	314
Section 2 ^{ème} : La contribution à la dette : fondements et modalités	317
§ I – Les fondements des actions en garantie.....	317
A- L'obligation <i>in solidum</i> – l'obligation solidaire	317
B- La condition de paiement avec ou pour un autre	320
§ II – Les actions secondaires	322
A- Le cas spécifique de l'appel en garantie	322
B- L'action récursoire – Le recours subrogatoire	323
1- La notion d'action récursoire	323
2- La notion de recours subrogatoire.....	324
3- Les différences entre l'action récursoire et le recours subrogatoire	326
C- La juridiction compétente.....	330
1- Le principe	330
2- L'autorité de la chose jugée	333
Conclusion du chapitre.....	334

CHAPITRE 2 : La répartition de la charge indemnitaire	336
Section 1 ^{ère} : Le lien de causalité dans les actions en réparation et dans les actions dérivées.....	341
§ I – La causalité : une condition d’imputabilité.....	344
A- Les théories de la causalité.....	345
1- L’équivalence des conditions.....	345
2- La causalité adéquate	347
B- La causalité dans la condamnation in solidum.....	351
§ II – La nécessité d’une approche différente dans les actions dérivées	354
A- La différence entre la réparation et la responsabilité	354
B- Le lien de causalité entre les faits des coresponsables et le dommage.....	357
Section 2 ^{ème} : La faute une condition préalable pour les actions en garantie ou un critère de la répartition de la charge indemnitaire	361
§ I – La faute une condition pour les actions dérivées	361
A- Les actions contre les agents publics	364
B- Les actions des fonds d’indemnisation.....	366
§ II – La faute : critère du partage de la charge indemnitaire	370
A- La gravité des fautes : le critère de la répartition de la charge indemnitaire	370
B- L’alternative du critère de la gravité des fautes	375
Conclusion du chapitre.....	380
Conclusion du titre	380
Conclusion de la deuxième partie	381
Conclusion générale	382
Bibliographie sélective	384
1- Ouvrages	384
2- Thèses et mémoires.....	388
3- Articles.....	392
4- Conclusions.....	408
5- Observations et notes	411
INDEX	422
TABLE DES MATIERES	425

RESUME

Le problème de la détermination de la personne publique responsable comporte deux points à examiner : tout d'abord il s'agit de trouver un débiteur pour indemniser la victime ensuite de répartir la charge indemnitaire entre les responsables du dommage. Il existe trois critères utilisés par le juge administratif afin de déterminer la personne publique responsable : le critère matériel, le critère fonctionnel et le critère décisionnel. Pourtant aucun d'eux ne s'avère suffisant pour expliquer tout les cas de responsabilité. Toutefois on peut dire qu'en principe la responsabilité suit la compétence. Dans ce cas devient important de limiter précisément les compétences des différentes personnes publiques ce qui n'est pas toujours le cas. Concernant la répartition de la charge indemnitaire, il peut être utilisé deux critères soit celui de la gravité des fautes respectives soit celui des rôles causals des coresponsables dans la survenance du dommage.

Mots clés :

Responsabilité administrative, Collectivités territoriales, collectivités locales, Etat, coresponsabilité, obligation à la dette, contribution à la dette, critère matériel, critère fonctionnel, critère décisionnel, répartition de la charge indemnitaire.

ABSTRACT

The problem of determining the person public responsible has two points: first step is finding a debtor to indemnify the victim second step is distribution of the financial load among those responsible for compensation of the damage. There are three criteria used by the administrative judge to determine the person responsible public: organic criterion, functional criterion and decision criterion. Yet none of them is sufficient to explain all cases of responsibility. However; in principle we can say that the responsibility follows the competence. In this instance it becomes particularly important to determine the powers of the different public bodies, but in reality it is not always perfectly characterised. On the other hand, concerning the distribution of the load compensation two criteria can be used one of them is the severity of each fault, the other one is the causal roles of each co-responsible on the formation of the damage.

Keywords:

Administrative responsibility, local authorities, State, organic criterion, functional criterion, decision criterion, joint responsibility, obligation to dept, contribution to dept, distribution of the load compensation.