

LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE

Le régime de la responsabilité publique a connu, voici plus d'un siècle, une profonde mutation avec le passage du principe de l'irresponsabilité de l'Etat « le principe qui prévalait était celui de l'irresponsabilité de l'Administration, l'Etat était souverain » [(qui connaissait cependant des exceptions, **la loi du 28 Pluviôse An VIII** confiant aux Conseil de Préfecture « Tribunal des Conflits », la réparation des dommages causés par les TP et la compétence judiciaire subsistant pour la responsabilité de l'Etat du fait de la gestion de son domaine privé)] à l'admission de la responsabilité de l'Etat dans le célèbre **arrêt Blanco 08.02.1873**)

La responsabilité administrative n'est ni générale, ni absolue. Il faut essayer de concilier les intérêts de l'Etat et ceux du particulier. La RA varie en fonction des situations. Le champ de la responsabilité de l'Etat s'élargit. Il y a des règles :

- . prendre en cpte les droits de la victime : percevoir une juste indemnisation, obtenir la réparation du préjudice subi
- . prendre en cpte l'affirmation, l'autonomie de la spécificité de la responsabilité administrative qui est dérogoratoire aux règles de droit civil : Ceux-ci ont des exigences autres que les particuliers ; l'exigence pour l'Administration, c'est d'assurer l'égalité, la continuité, l'adaptabilité des sces publics. La JA doit tenir compte de la spécificité des sces publics pour retenir la responsabilité administrative ; retenir ce que sont les exigences propres de chaque sce public.
- . Le contentieux est attribué au Juge administratif (« réparation du préjudice subi »). Le contentieux peut glisser vers le judiciaire en matière de RA (si faute personnelle...)

LES FONDEMENTS DE LA RESPONSABILITE

A) Responsabilité pour faute

1° La faute personnelle et la faute de service

Tribunal des Conflits - **Arrêt Pelletier 30.07.1873**

Pelletier se fondant sur le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires (loi des 16 et 24 août 1790), a estimé que l'agent ne peut être poursuivi devant les Tribunaux judiciaires que pour faute personnelle, c'est-à-dire la faute détachable de l'exercice de ses fonctions. De cette décision naissait la distinction entre faute personnelle et faute de service.

a) la distinction de la faute de service et de la faute personnelle

1 – faute personnelle

C'est la faute "qui révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences". Elle est souvent qualifiée de "détachable" en ce sens qu'elle doit se détacher suffisamment du sce pour que le juge judiciaire puisse la constater et en tirer les conséquences sans porter une appréciation sur le fonctionnement même de l'AD.

Arrêt CE Lemonnier, 26.07.1918 - accident provoqué par un coup de feu lors d'une épreuve de tir au cours d'une fête foraine communale et par la grave négligence du maire donc faute personnelle.

- Elle ne peut avoir aucun lien avec le service : c'est le cas d'un accident causé par un militaire en permission avec un véhicule personnel (**CE- 28.07.1951/Sté Standard des Pétroles**)
- Elle peut avoir été commise en dehors du sce mais être "non dépourvue de tout lien avec lui" Cette hypothèse est illustrée par l'arrêt **CE - 26.10.1973 Sadoudi**. Une personne est tuée par un policier manipulant à son domicile une arme de sce qu'il devait conserver.
- Elle peut commise dans le cadre du service, mais être détachable de celui-ci
Ainsi la faute commise avec une intention malveillante (actes de violence, **TC 14/01/1980 Dame Techer**).

La jurisprudence se montre de plus en plus exigeante pour admettre l'existence d'une faute personnelle, et lorsqu'il n'y a pas "intention malveillante", elle a tendance à n'admettre la faute

personnelle que pour les actes matériels d'exécution d'une extrême gravité (ex : un médecin refusant de se rendre au chevet d'une patiente, **CE 04.07.90 Sté d'assurance Le Sou médical**)

2 – faute de service

C'est celle qui "révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur". Il s'agit donc d'une faute commise dans le cadre du sce et qui n'est pas détachable compte tenu de ses caractéristiques (pas de gravité inadmissible par ex).

Un dommage causé à un tiers peut résulter à la fois d'une faute personnelle de l'agent et d'une faute de sce de l'administration : c'est le problème de la responsabilité simultanée de l'agent et de l'administration envers les tiers, c'est le problème du **cumul**

b - La combinaison de la faute de service et de la faute personnelle

1 - Le cumul

Avant la décision **CE Anguet du 03.02.1911**, la double responsabilité était impossible, aujourd'hui en revanche le cumul est admis

- Le cumul de faute

Il est réalisé en cas de pluralité matérielle de fautes (**Arrêt Anguet**), accident causé à la fois par la fermeture avant l'heure réglementaire du bureau de poste et les coups des agents ; (**CE - 28.07.1951 Delville**) accident dû à l'ébriété du chauffeur et au mauvais état des freins

- Le cumul de responsabilités

. Lorsque la faute personnelle est commise dans le cadre du service (**CE Lemonnier, 26.07.1918**), accident provoqué par un coup de feu lors d'une épreuve de tir au cours d'une fête foraine communale et par la grave négligence du maire donc faute personnelle). Le juge admet que puisse être recherchée la responsabilité de l'administration au choix de la victime devant le juge administratif

. Lorsque la faute personnelle est commise en dehors du sce, mais non dépourvue de tout lien avec celui-ci, les cumul de responsabilité est possible - **CE Sadoudi 26.10.1973** "l'arme qui a causé un accident a été remis à l'agent par le sce".

La victime peut ainsi demander au juge judiciaire de condamner le fonctionnaire et au juge administratif de condamner l'administration, chacun pour le tout.

2 - Les actions récursoires

Il n'y a pas de cumul d'indemnités. Si la victime a été indemnisée par l'AD et si elle a poursuivi également le fonctionnaire devant les tribunaux judiciaires, l'administration sera subrogée pour cette action dans les droits de la victime. Deux hypothèses : l'administration a été condamnée à payer et veut se retourner contre le fonctionnaire ou le fonctionnaire condamné veut se retourner contre l'administration.

- l'action de l'administration contre le fonctionnaire

Pendant longtemps prévalait le principe de l'irresponsabilité du fonctionnaire envers l'administration. Le principe d'irresponsabilité se révèle toutefois plein d'inconvénients car avec le développement de la jurisprudence relative au cumul, la victime peut dans la plupart des hypothèses s'adresser directement à l'AD plus solvable au lieu de poursuivre le fonctionnaire

- d'où l'abandon du principe d'irresponsabilité par l'arrêt **Laruelle (CE 28.07.1951)** qui admet l'action récursoire et la responsabilité des auteurs de faute personnelle envers la personne publique à laquelle la faute a causé un dommage soit direct, soit indirect, du fait de l'obligation pour l'Etat d'indemniser la victime en vertu du principe du cumul

S'il y a deux fautes matérielles distinctes : la responsabilité est partagée suivant l'importance respective des fautes ; en cas de faute unique ou si la faute de sce est provoquée par l'agent, l'administration se retournera contre le fonctionnaire pour le tout.

En cas de pluralité d'auteurs, chacun n'est responsable que pour la part correspondant à sa participation. L'AD utilise la technique du titre de recette émis contre le fonctionnaire qui pourra y faire opposition devant la juridiction administrative.

- l'action du fonctionnaire contre l'AD

. Si le fonctionnaire est condamné pour faute personnelle alors qu'il y a aussi faute de service, il peut se retourner contre l'AD (CE 28.07.51 - Delville), et le partage de responsabilité est possible devant le juge administratif.

*En cas de cumul de responsabilités provoqué par une faute personnelle, alors qu'aucune faute de service ne saurait être reprochée à l'AD. Cette solution consacrée **par les arrêts Laruelle et Delville** reste toujours actuelle, même si l'AD use peu en pratique de cette possibilité de demander à l'agent le remboursement de tout ou partie de l'indemnité qu'elle a versée. En général l'indemnisation se fait sur la base 50/50.*

. mais il ne peut se retourner contre l'administration s'il n'y a pas de faute de service (CE, 07.07.1990 Le Sou Médical)

Par ailleurs, dans l'hypothèse où le fonctionnaire est condamné pour faute personnelle par les tribunaux judiciaires alors qu'en réalité il s'agissait d'une faute de service et que le conflit n'est pas élevé, l'agent a le droit à être remboursé par l'AD (art. 11 loi du 13.07.83)

2°) La faute simple et la faute lourde

Toute faute n'engage pas par elle-même la responsabilité de l'Etat : le juge distingue entre les fautes simples et les fautes lourdes

A - faute simple

Il y a faute de service lorsque le service n'a pas fonctionné comme il aurait normalement dû le faire. La faute résulte d'un décalage entre le comportement du service et ce qu'il aurait dû être. Ainsi, le plus petit décalage pourra entraîner une faute. La faute peut également résulter d'un acte illégal.

B - faute lourde

Depuis, on constate une triple évolution depuis l'arrêt Blanco. Le juge prend de plus en plus les droits de la victime.

- 1 - extension du champ d'application de la responsabilité (domaines régaliens)
- 2 - assouplissement des conditions d'engagement, mise en œuvre de la responsabilité
- 3 - une imputabilité croissante des dommages à la personne publique

1 / Extension du champ d'application de la Responsabilité (domaines régaliens)

Si une faute simple suffit pour engager la responsabilité dans le cas de dommages causés dans l'exercice d'une activité facile à mettre en œuvre (activité de réglementation), une faute lourde est exigée pour engager la responsabilité de l'administration lorsqu'il s'agit d'un service particulièrement difficile à gérer, d'une activité difficile à mettre en œuvre.

Arrêt Tomaso Grecco du 10.02.1905

La Responsabilité des services de police a été retenue sur le **fondement de la faute lourde**.

- C'est le cas des activités de police consistant en des opérations matérielles de maintien de l'ordre sur le terrain - CE, 28.05.1984, SFP
- C'est le cas de certaines activités de contrôle (CE, 29.03.1949 Caisse Départementale d'assurances sociales de Meurthe et Moselle)
- C'est le cas enfin des activités de service pénitentiaire (CE, 05.01.1971 Veuve Picard)

2 / Assouplissement des conditions d'engagement de mise en œuvre de la Responsabilité administrative- le recul de l'exigence de la faute lourde.

Indiscutablement, la tendance est au recul de l'exigence de la faute lourde dans de très nombreux secteurs. De plus en plus, la responsabilité de l'AD est engagée en dehors de toute faute sur le fondement du risque ou rupture de l'égalité devant la charge publique. On assiste à un abandon

de la faute lourde (faute caractérisée). On est passé d'une faute lourde à une faute simple. Il existe un contentieux très conséquent en matière de responsabilité médicale. Une faute simple suffit.

- En matière médicale , la faute simple suffit là encore
 - . pour la responsabilité de l'hôpital pour un acte médical (**CE, 10.04.92, Epoux V**)
 - . pour l'activité d'assistance médicale d'urgence (**CE, 21.06.1997, Theux**)
- En matière de contrôle des centres de transfusion sanguine (**CE - 09.04.1993 - D..et R...**). Une faute simple suffit pour engager la responsabilité de l'ad.
- De la même façon alors qu'une faute lourde était exigée pour engager **la responsabilité des service fiscaux**, tel n'est plus le cas pour **certaines** opérations matérielles telles que la saisie informatique de la déclaration du contribuable (**arrêt du 27.07. 1990 Bourgeois**) ou l'appréciation de sa situation au regard de cette déclaration (**arrêt du 29.09.1997, Cne d'Arcueil**), si du moins les circonstances montrent que de telles opérations ne présentaient aucune difficulté particulière.
- Une simple faute est désormais susceptible d'engager la responsabilité de l'administration pour l'ensemble des **activités des services de secours**, dont la responsabilité est désormais engagée à raison d'une faute simple de l'administration. (**CE, 13.03.98 Améon**)
- Pour les **activités de lutte contre l'incendie** (**arrêt Ville de Hannapes du 28.04.1998**).

3°) La faute prouvée et la faute présumée

La preuve de la faute incombe en principe à la victime mais dans certains cas, la présomption de faute renverse la charge de la preuve

1 - Dans le domaine des travaux publics

Les domaines de TP se rattachent soit à un travail public soit à un ouvrage public. La responsabilité est engagée dans des conditions différentes selon le rapport de la victime avec l'ouvrage réalisé ou en cours de réalisation.

Lorsqu'un usager subit un dommage, c'est à l'administration de prouver qu'elle a bien entretenu l'ouvrage (théorie du défaut d'entretien normal).

2 - Dans le domaine hospitalier

Des soins courants peuvent produire des conséquences dommageables anormales à des usagers des hôpitaux publics. Leur caractère inattendu révèle une faute dans l'organisation ou le fonctionnement du sce hospitalier

3 - Dans le domaine de l'assistance publique

Les départements sont présumés responsables des dommages causés par les pupilles de l'assistance publique faisant l'objet d'un placement.

B] LA RESPONSABILITE SANS FAUTE

Si la responsabilité pour faute constitue le droit commun de la responsabilité, il existe dans certains cas une responsabilité sans faute. Elle a été admise par le Conseil d'Etat pour la 1^{ère} fois à la fin du 19^{ème} siècle (**CE, 21.06.1895, Cames**)

1°) La responsabilité fondée sur le risque

a - en matière de TP

Pour les tiers victimes de dommages accidentels permanents causés par l'existence d'un ouvrage ou de TP (seule la faute de la victime ou la force majeure seront susceptibles d'atténuer ou de faire disparaître la responsabilité - CE, 07.11.1952 Grau)

b - dommages causés par les choses dangereuses

. Cette responsabilité a été reconnue par la jurisprudence (**CE, 28.03.1919, Renault-Desroziers**). En l'occurrence, il s'agissait de l'explosion d'un dépôt de grenades. La responsabilité est établie en dehors de toute faute.

. **L'utilisation d'armes dangereuses par la police (CE, 24.06.49 Lecomte et Daramy)** ; Considérant que si, en principe, le sce de police ne peut être tenu pour responsable que des dommages imputables à une faute lourde commise par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée même en l'absence d'une telle faute dans le cas où le personnel de la police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens

. **Les ouvrages publics exceptionnellement dangereux**. Exemples : les routes

. **les produits sanguins en raison des risques de contamination par le virus du SIDA (CE - 26.05.95, Jouan et Consorts N'Guyen)**

- **les dommages causés par les activités dangereuses**

. communication d'un incendie aux immeubles voisins au cours d'une opération de destruction

. dommages causés par des mineurs délinquants évadés d'une maison d'éducation surveillée employant des **méthodes** nouvelles de rééducation (**CE, 13.02.1956 Minis.Justice c/Thouzellier**) ou confiés à une institution privée de rééducation (**CE, 19.12.1969, 6 Ets Delannoy**)

. dommages causés par des détenus bénéficiaires de permission de sortie (**CE, 02.12.1981 - Garde des Sceaux C/Theys**) ou des personnes bénéficiant de mesures de libération conditionnelle et de semi-liberté.

. **En matière d'activité médicale :**

Plusieurs hypothèses de responsabilité sans faute existent :

- la mise en œuvre d'une thérapeutique nouvelle, dont les suites possibles ne sont pas entièrement connues et entraînant un dommage exceptionnel et anormalement grave (CAA, 21.12.1990 - Gomez)

- quand un acte médical nécessaire présente un risque dont l'existence est connue mais dont la réalisation est exceptionnelle et que le particulier ne semble pas y être particulièrement exposé (artériographie vertébrale....tétraplégie) -

Arrêt Bianchi 09.04.1993

Extension du régime de responsabilité pour risque du fait des activités dangereuses liées au recours à des méthodes thérapeutiques susceptibles d'être dangereuses pour les patients.

. **Dommages causés aux agents publics et collaborateurs occasionnels**

- le dommage causé à un enfant à naître du fait que sa mère, institutrice, est exposée en permanence aux dangers de la contagion en cas d'épidémie de rubéole (**CE, 06.11.1968 - Dame Saulze**)

- les collaborateurs occasionnels du service requis ou bénévoles à condition que cette participation soit effective et justifiée.

Arrêt du 22.11.1946 Commune de St-Priest-La-Plaine

Deux Messieurs avaient accepté bénévolement, à la demande du Maire de tirer un feu d'artifice à l'occasion de la fête locale, avaient été blessés au cours de cette fête par suite de l'explosion prématurée d'un engin, sans qu'aucune imprudence puisse leur être reprochée ; que la charge du dommage qu'ils avaient subi alors qu'ils assuraient l'exécution du sce public dans l'intérêt de la collectivité locale et conformément à la mission qui leur avait été confiée par le maire, incombe à la Commune.

2°) La responsabilité fondée sur l'égalité des citoyens devant les charges publiques

a - La responsabilité du fait des lois et traités

Elle a été admise pour la première fois en 1938 (**CE, La Fleurette, 14.01.1938**) mais les applications sont rares car les conditions sont plutôt sévères :

- le législateur ne doit pas avoir exclu, même implicitement, l'indemnisation ;
- le préjudice doit être anormal et spécial ((qui ne doit toucher par la loi qu'un petit nbre de pers.)

pour les traités : **Arrêt du 29.10.1976 Dame Burgat** : « Quant à la **responsabilité du fait des conventions internationales**, elle n'a été admise qu'une fois, dans le cas où un propriétaire n'avait pu obtenir l'expulsion d'un diplomate mauvais payeur, du fait d'un accord de siège entre la France et une organisation internationale.

Dans la mesure où le juge contrôle aujourd'hui la conformité de la loi à un traité international, il est possible que l'on arrive à une responsabilité pour faute (**CJCE 05.03.1996 - Brasserie du Pêcheur SA**) en cas de manquements au droit communautaire.

b - La responsabilité du fait d'actes administratifs réguliers

Les exemples abondent :

- d'un règlement légal qui prive un magasin de clientèle (**CE, 22.02.1962 Commune de Gavarnie**). Il y a un préjudice normal si les mesures causes un préjudice spécial et anormal
- du refus d'un Préfet de saisir les Tribunaux judiciaires pour faire sanctionner l'implantation de constructions illégales (**CE - 20.03.1974, Navarra**)
- ...

c - La responsabilité pour les dommages permanents de Travaux Publics

Ces dommages sont dus à l'existence même de l'ouvrage public ou de l'exécution de TP (**CE, 20.11.92 - Cne de St-Victoret**). Il s'agit de :

- bruit d'un aéroport contraignant une Commune à faire insonoriser les bâtiments publics.

3°) Les régimes particuliers de responsabilité

a - De nombreux textes ont institué une responsabilité sans faute :

- dommages de guerre
- accidents d'origine nucléaire
- indemnisation par l'état des hémophiles et transfusés contaminés par le virus du Sida (loi du 31.12.1991)

b - Des régimes de substitution de responsabilité ont aussi été organisés

- substitution de responsabilité en cas de dommages causés par des véhicules loi 31.12.1957 la responsabilité de la personne morale de droit public et substituée à celle de son agent, la compétence est judiciaire et application du Code Civil et la notion de véhicule est entendue largement (ex : brouette)
- substitution de la responsabilité de l'Etat à celle des membres de l'enseignement public en cas de dommages soit causés par les élèves, soit subis par les élèves placés sous leur surveillance)

Enfin la loi du 04.03.2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé établit une présomption d'imputabilité de la faute à l'Etat en ce qui concerne les victimes de l'hépatite C d'origine transfusionnelle

