

Il y a trois questions à se poser dans un certain ordre lorsque l'on s'intéresse à la responsabilité :

- Est-ce qu'il y a une responsabilité ? est ce que l'on est dans un régime d'irresponsabilité ?
- Est-ce que le droit à réparation existe ?
- La question de l'imputabilité du dommage ?

Introduction

Les conditions de la mise en œuvre de la responsabilité sont au nombre de trois :

- **Le fait générateur de responsabilité** : il ne s'agit pas forcément de la faute car aujourd'hui il existe une responsabilité objective, sans faute. Il peut aussi s'agir du risque.
- **La réalisation d'un dommage**.
- **Le lien de causalité** : il s'agit de l'idée que le fait générateur a causé le dommage.

Une fois ces conditions remplies il s'agit de savoir si **l'on peut faire valoir un droit à réparation**. Mais se pose la question de l'imputabilité, à qui demander réparation ?

L'administration est **une personne morale**. Concernant le terme de responsabilité, et bien avant d'être une notion juridique, il renvoie à **des principes de morale et de justice**. Tout dépend de quel point de vue l'on se situe, à savoir du point de vue de la victime ou de celui de l'auteur :

- **Du point de vue de l'auteur** : on est dans le cadre du principe de la morale. L'idée est qu'une personne doit répondre des conséquences de son action ou de son comportement en assumant la charge. Dans ce cadre l'on se trouve dans une responsabilité répressive. Il s'agit de sanctionner l'auteur du dommage et cette **responsabilité est dite subjective** puisque l'imputation de la faute (la détermination de l'auteur) va commander la réparation. Il s'agit de faire en sorte que l'auteur paye.
- **Du point de vue de la victime** : le principe qui s'applique est celui de la justice car elle interdit qu'un préjudice soit indument subi (indument car si la victime participe au préjudice elle n'en n'aura pas la réparation totale). C'est ce que l'on appelle **l'aspect restitutif de la responsabilité**, c'est-à-dire que l'on restitue la victime dans la situation dans laquelle elle se trouverait si rien n'avait eu lieu. Il y a différents types de réparations, à savoir la réparation en nature (on remet les choses dans l'état où elles se trouvaient avant la réalisation du préjudice), ou la réparation pécuniaire (la réparation se fait par l'octroi de dommages et intérêts, ou par rente par exemple). Les deux réparations peuvent se combiner, car le but c'est d'effacer tout le préjudice, c'est à dire d'avoir réparation intégrale. Le but de cette responsabilité est de réparer et c'est ce que l'on appelle **une réparation objective** car ce qui va commander cette réparation est l'existence du dommage et non le fait générateur. Cette réparation peut exister en l'absence de toute faute.

La responsabilité est bipolaire, c'est à dire qu'elle a **un pôle sanction-prévention** (la sanction suppose la prévention), et **un pôle de réparation**. Tout dépend si l'on veut se placer du côté de l'auteur (pôle sanction) ou de côté de la victime (pôle réparation). C'est la raison pour laquelle il y a

une variabilité et une pluralité de systèmes de responsabilité. Tout cela va dépendre du contexte, de l'objectif poursuivit :

- **La responsabilité politique** : il s'agit de la responsabilité du gouvernement devant le parlement. On se trouve dans le cadre de la responsabilité sanction.
- **La responsabilité disciplinaire ou professionnelle** : il s'agit de la méconnaissance ou la sanction des manquements aux corps de règles qui structurent l'exercice d'une profession. Il peut y avoir cumul de responsabilité.
- **La responsabilité pénale** : la responsabilité pénale est l'obligation de subir une peine prévue par les lois et règlements du fait d'un comportement ou d'une abstention constitutif, selon les textes, d'une infraction. On est dans le cadre de **la responsabilité sanction** mais il y a des limites car il faut qu'il y ait une infraction tout d'abord, mais aussi une sanction de la société (réaction de la société face à la violation de ses règles par l'auteur du dommage). Cette responsabilité se traduit par le paiement d'une amende (versée à la société) ou une peine d'emprisonnement. Cette responsabilité pouvant portée atteinte aux libertés, elle est conditionnée par le principe de responsabilité.
- **La responsabilité civile** : ici l'on se situe du côté de la victime, c'est-à-dire que la responsabilité civile visait avant tout à réparer le préjudice de la victime en imposant une obligation de réparer à l'auteur des faits préjudiciables. Cette réparation peut se faire soit en nature, soit de manière pécuniaire, soit les deux. Il s'est produit **une évolution dans le régime de la responsabilité civile.** Au départ, cette responsabilité impliquait nécessairement une faute pour pouvoir être engagée (articles 1382 et 1383 du Code Civil selon lesquels l'on doit réparer les conséquences de ses fautes, négligences, et imprudences). Progressivement va apparaître l'idée d'une responsabilité sans faute (1384 du Code Civil). L'idée est que l'on n'a pas commis de faute, mais que l'on avait la garde de choses ou de personnes qui ont causé un préjudice. On va alors se voir imputer le dommage. On est ainsi dans le cadre d'une **responsabilité qui est indépendante de l'idée de faute.**

La responsabilité civile et la responsabilité pénale peuvent se conjuguer. Un même fait peut **constituer à la fois une faute civile et une infraction pénale.** La combinaison des deux n'est pas obligatoire. Lorsqu'il y a un même fait qui a généré une faute civile et une infraction, et bien en termes d'action la victime peut porter plainte et se porter partie civile. Dans ce cas l'on va demander à la juridiction pénale de statuer séparément sur la responsabilité civile et le paiement de dommage et intérêts. Ou bien l'action peut aussi être séparée et c'est le juge civil qui tranchera sur la réparation.

En matière administrative, pendant longtemps il ne pouvait pas y avoir cumul de responsabilité car jusqu'en 1994 l'administration **ne pouvait pas être concernée par la responsabilité pénale,** seules les personnes privées pouvaient être responsable pénalement. Cette immunité ne concernait pas les agents publics car ces derniers étaient considérés comme des personnes privées du point de vu pénal, qu'ils commettent un dommage dans le cadre de leur fonction ou du point de vu privé. Donc, si il y a avait une faute pendant les heures de fonction, **l'administration était responsable civilement et l'obligation de réparer le préjudice était assumée par l'agent.**

Aujourd'hui les choses ont changé car depuis le nouveau code pénal du 1^{er} mars 1994, le droit français **admet la responsabilité pénale des personnes morales de droit public autres que l'Etat.**

Donc l'Etat bénéficie toujours d'une immunité, car c'est au nom de l'Etat qu'est rendue la justice pénale. Donc, **les collectivités territoriales et les établissements publics sont pénalement responsables** quand leurs agents ont commis une infraction dans le cadre de leurs fonctions. L'administration ne sera ainsi pas condamnée pénalement. S'il y a une faute personnelle de l'agent et bien lui pourra être condamné pénalement et peut être l'administration civilement.

En tant que victime, il faut savoir si c'est une faute personnelle ou une faute commise dans l'exercice de ses fonctions. On peut décider **d'attaquer civilement l'administration** ou **d'attaquer les deux** ou **d'attaquer l'agent directement**. On est dans l'optique de favoriser la réparation de la victime, car on s'est rendu compte que parfois les agents n'étaient pas solvables.

Il s'agit maintenant de différencier les responsabilités contractuelles et extracontractuelles :

- **La responsabilité contractuelle** : il y a une responsabilité contractuelle possible en droit public. L'administration est susceptible de passer des contrats privés et des contrats publics, cette responsabilité peut donc aussi bien exister à l'égard des personnes privées que des personnes publiques. La responsabilité contractuelle est une responsabilité d'une partie à l'égard d'une autre, l'auteur et la victime doivent avoir tous deux qualités de parties au contrat. Ce qui fonde la responsabilité c'est **le principe de la force obligatoire des contrats**, car il y a des obligations respectives, le but c'est que ces obligations soient respectées. C'est ce principe qui fait qu'il peut y avoir responsabilité. Cette **responsabilité est conditionnée par les stipulations contractuelles** c'est-à-dire par les dispositions du contrat lui-même. Cependant il faut que le préjudice causé soit lié au contrat et qu'il intervienne dans le cadre du contrat c'est-à-dire dans la sphère contractuelle.
- **La responsabilité extracontractuelle** : il s'agit d'une responsabilité qui née indépendamment de tout lien contractuel. Elle va découler de la survenance d'un fait juridique générateur de préjudice. Cette responsabilité est fondée sur un principe constitutionnel, à savoir le principe constitutionnel de la responsabilité des personnes qui a été consacré par le Conseil Constitutionnel dans une décision du 22 octobre 1982. Cette responsabilité est conditionnée par le droit objectif et non plus par un contrat. Cette responsabilité **peut être délictuelle ou quasi-délictuelle**.

Le droit objectif : il est composé des lois, de la jurisprudence, du droit international, européen, constitutionnel, du principe d'égalité, d'un droit écrit, du droit prétorien (droit créé par le juge). On va alors chercher si une jurisprudence reconnaît telle ou telle responsabilité ou qui met en place un tel ou tel régime.

Il s'agit de faire la distinction entre la responsabilité délictuelle et la quasi-délictuelle :

- **La responsabilité délictuelle** : la personne responsable assume les conséquences de sa propre faute, de son propre comportement.
- **La responsabilité quasi-délictuelle** : la personne responsable assume les conséquences de la faute d'autrui ou du préjudice causé par une personne ou une chose qui dépend d'elle.

A partir de là, la responsabilité de l'administration **est extracontractuelle** et **de type quasi-délictuelle**, via les agents publics, car c'est une personne morale et elle agit par l'intermédiaire de ses agents.

Chapitre 1 : Les origines et caractères de la responsabilité des personnes publiques

I. L'affirmation du principe de la responsabilité des personnes publiques :

Rappelons que l'ancien système était celui de l'irresponsabilité, et que ce dernier a évolué. En effet, aujourd'hui l'on reconnait la responsabilité des personnes publiques. Cependant tout principe connaît des exceptions, à savoir qu'il demeure des cas les irresponsabilités.

A. L'ancien système d'irresponsabilité (jusqu'en 1873 arrêt Blanco T.C) :

Après la révolution, dans la continuité de l'ancien régime, et pendant le XIX^{ème} siècle, le principe qui prévaut est celui de l'irresponsabilité de la puissance publique car ce principe d'irresponsabilité est justifié par la supériorité de l'Etat et par la spécificité de ses missions. En effet, elle agit dans le cadre de l'intérêt général (ce n'est pas la somme des intérêts particuliers). Le propre de la souveraineté, à l'époque, est de s'imposer à tous, sans que l'on ne puisse réclamer aucune compensation. Donc, comme le roi auquel elle succède, la nation est considérée comme ne pouvant pas maltraiter et les préjudices éventuellement causés par l'Etat, la nation, aux citoyens sont la contrepartie qui doit être supportée aux bienfaits de l'action publique.

S'il y a un principe, il y a également exception à cette époque, et cette dernière doit être prévue. En effet, il faut un texte législatif spécial pour imposer à la puissance publique de réparer le dommage qu'elle cause par son action ou son inaction. Si l'Etat est irresponsable, ce n'est en tant que puissance publique car dans ce cas il agit dans l'intérêt général et non dans son intérêt personnel. Quel est le critère qui permet de savoir si l'Etat agit en tant que puissance publique? Et bien l'Etat agit en tant que puissance publique lorsqu'il fait l'utilisation d'une prérogative de puissance publique à savoir l'acte unilatéral (acte décidé par l'administration qui va imposer quelque chose). Mais, l'Etat peut aussi agir comme une personne morale de droit privé, il n'agit pas toujours au titre de la personne publique. Dans ce cas il n'y a plus de principe d'irresponsabilité, et va s'appliquer à lui la responsabilité civile comme n'importe quelle personne privée (c'est le juge judiciaire compétent dans ce cas).

Sous l'ancien régime, dans la monarchie de droit divin, si les particuliers se sont vus reconnaître des droits au fil du temps, c'était seulement entre eux, et ils n'avaient aucun droit envers le roi car il y avait un principe d'infailibilité. C'est-à-dire que les actes du roi échappaient à tout contrôle juridictionnel (aujourd'hui, parallèlement à ces actes qui échappaient à tout contrôle juridictionnel l'on trouve les actes de gouvernement). L'indemnisation des victimes s'effectuait alors par le bon vouloir du roi. A côté de cela, des textes pouvaient garantir à certaines victimes l'obtention d'une indemnisation pour certains types de dommages. On ne pouvait pas vraiment parler d'exception car l'on ne mettait pas l'indemnisation à la charge du roi mais à la charge d'autres personnes (exemple : en cas d'émeutes et de débordements c'était les habitants des communes qui payaient et non l'Etat). Ce n'est donc pas vraiment une exception.

Par la suite l'on **passa de la souveraineté de droit divin à la souveraineté nationale**. La encore **un texte pouvait déroger au principe de l'irresponsabilité de la puissance publique**. En effet, Il y a un **droit législatif considéré comme inviolable, sacré et opposable à la puissance publique**, à savoir le **droit de propriété**, car c'est en matière d'atteinte à la propriété que le principe d'irresponsabilité va connaître ses premières atténuations. Cette importance du droit de propriété va être confirmée par des textes :

- **L'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen** : il s'agit principe de l'indemnisation des privations du droit de propriété. On est privé de sa propriété en cas d'expropriation. Il y a l'indemnisation des servitudes.
- **La loi du 7, 11 décembre 1790 qui va être reprise par la loi du 28 pluviôse an 8** : il s'agit de la loi sur la réparation des dommages causés aux immeubles par des travaux publics.

Il faut préciser que l'on est **dans un régime d'exception à l'irresponsabilité**, mais cela reste une **responsabilité objective**. En aucun cas, dans la loi du 28 pluviôse an 8 on ne parle de faute, mais **de fait ayant causé le dommage**. Au fond on n'a **pas encore admis l'idée qu'il puisse y avoir une faute de l'administration**, donc on reste dans le principe du fait que l'administration ou l'Etat ne puisse pas **mal faire**. En 1831, il y a un droit à réparation aux militaires en cas d'invalidité de guerre qui apparaît. En dehors de ces exceptions législatives, **le principe d'irresponsabilité est absolu**.

Il s'agit alors de se demander qui est le juge de la responsabilité éventuelle de l'administration ? Et bien, **c'est la juridiction administrative, au travers du Conseil d'Etat** qui s'estimait seule compétente pour connaître des actions à caractère pécuniaire dirigées contre l'Etat (dans la justice retenue le conseil d'Etat doit transférer ses décisions aux ministres, il n'avait pas d'autonomie et était relié à l'administration). Mais **il fallait justifier de cette compétence** et la juridiction administrative le faisait par **le principe de séparation des pouvoirs** et par **le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires** (loi des 16 et 24 août 1790 et loi du 16 fructidor an 3). La juridiction du Conseil d'Etat invoquait également **la règle de l'Etat débiteur** (la liquidation des dettes de l'Etat doit être réservée à l'autorité administrative). La conséquence est que cela a eu une **incidence sur l'éventuelle reconnaissance d'une responsabilité de l'Etat**, mais aussi **par rapport au régime de la responsabilité de l'Etat**. Le juge administratif avait **tendance à ne pas reconnaître la responsabilité** et il va alors se poser la question de savoir quelle règle allait-on appliquer. Le Conseil considère que l'Etat ne peut pas être condamné à réparer les dommages qu'il cause comme un simple particulier, d'où **émergence d'un droit de la responsabilité autonome**.

Le Tribunal des Conflits, qui doit trancher les conflits de compétences, jusqu'à l'arrêt Blanco, **n'exclut pas forcément la compétence judiciaire**, car il admet la compétence judiciaire lorsque l'appréciation des faits d'une affaire n'entraîne pas l'examen ou la discussion des règlements ou actes administratifs. De plus, le Tribunal des Conflits **n'a jamais admis la règle de l'Etat débiteur**. Quand les faits d'une affaire supposent une **interprétation des textes**, il admettait la **compétence administrative**. **Le Conseil d'Etat** s'est reconnu comme le seul compétent, mais **cela ne va pas dans le sens d'une reconnaissance d'une responsabilité de l'Etat**. Tout commence avec l'arrêt Blanco rendu par le TC en 1873. Le Tribunal des Conflits et le Conseil d'Etat sont d'accords, mais le problème est que ni l'un ni l'autre ne proposait de solution et, par défaut, ils avaient **tendance à consacrer un principe d'irresponsabilité**.

Sur quelle base va t-on reconnaître cette responsabilité ? On pense au droit civil (1382 et suivants), mais le Conseil d'Etat prône l'autonomie du droit administratif. Il ne veut pas se fonder sur le droit civil car il considère que l'administration ne peut pas être condamnée sur la base de ces principes. Le Code Civil est basé sur le régime des relations égalitaires, car il s'agit d'abord des relations entre les particuliers, mais **le particulier n'est pas à égalité avec l'administration**. Le Code Civil n'est pas adapté pour régir une situation inégalitaire. Les victimes n'ont pas intérêt à saisir le juge administratif et vont saisir le juge judiciaire. Le juge judiciaire va adopter la même conception que le Tribunal des conflits, et va avoir **une conception de la compétence du juge administratif** basée sur la séparation des pouvoirs moins restrictive. Il peut connaître des faits concernant l'administration dès lors que pour les juger il n'y a pas lieu de discuter ou d'examiner des règlements ou actes administratifs.

Le juge judiciaire va juger recevables devant lui les recours en responsabilité contre l'administration parce que le Code civil est tout à fait susceptible d'être appliqué. En effet, les administrations sont civilement responsables des faits de leurs préposés (1384 CC.) Le juge judiciaire **va alors soumettre l'administration au régime de responsabilité civile** et l'on est dans le cadre de l'idée de la responsabilité du fait d'autrui. Le juge judiciaire va considérer que le Code Civil peut alors être appliqué. Les dispositions du Code civil lient tout aussi bien l'administration que les particuliers dès lors que des lois spéciales n'y dérogent pas. Au contraire du juge administratif, le juge judiciaire considère que le droit civil est le droit commun.

La Cour de Cassation va admettre la responsabilité de l'Etat en matière postale en 1854 (application de 1384 CC). Evidemment, sous réserve que les règlements ou actes administratifs mis en cause contiennent des dispositions générales et claires (appréciation de l'acte administratif lui-même). Dans ce cas les victimes étaient déboutées car cela nécessitait l'examen d'un acte administratif. Elles avaient encore une possibilité, qui s'est heurtée à la règle de séparation des pouvoirs, qui interdisait la condamnation d'un fonctionnaire même à titre personnel.

La Constitution du 22 Frimaire an VIII (1799) admet le principe d'une responsabilité personnelle des fonctionnaires devant le juge judiciaire. Le problème, c'est que la mise en œuvre de cette responsabilité est entourée de garanties procédurales qui limitent la portée pratique de cette disposition. Le Conseil d'Etat ne va quasiment jamais autoriser cette possibilité. Cela consiste en la consécration d'une responsabilité mais dans les faits on maintient une irresponsabilité. Il faudra attendre **le second empire pour que cette disposition soit abrogée** (1870).

Avec la III^{ème} république les choses vont changer car **une possible responsabilité des personnes publiques (puissance publique) apparaît**. Si les personnes publiques n'agissent pas au titre de puissance publique, on leur applique le droit civil et le juge judiciaire est compétent. A cette époque, un ensemble de causes convergentes vont favoriser le renversement du régime d'irresponsabilité en place. Apparaît **la théorie du service public** qui contient une finalité sociale, à savoir l'idée de satisfaction de l'intérêt collectif. C'est **le passage de l'Etat gendarme à l'Etat providence** qui va multiplier ses interventions de l'Etat, et donc les risques de dommages vont se multiplier. Parallèlement, il y a **une progression des idées solidaristes et égalitaires** qui vont commander une répartition plus équitable des risques sociaux. L'idée est d'indemniser les victimes. S'effectue également **le développement de la démocratie libérale** (sous l'ancien régime les particuliers n'avaient de droit qu'à l'égard des autres particuliers) et cela suppose une démocratie parlementaire,

c'est-à-dire que les citoyens vont pouvoir faire une pression plus nette sur l'Etat, et cela suppose une plus grande protection des droits individuels de la part de l'Etat. Cela veut dire que les personnes publiques, en tant que puissance publique, peuvent être sanctionnées. En admettant cela, on va admettre petit à petit **la possibilité que les personnes publiques puissent commettre des fautes**.

Enfin, l'on passe de la justice retenue (le Conseil d'Etat doit transmettre ses décisions au chef de l'Etat et donc le Conseil ne bénéficie pas d'une autonomie de pouvoir de décision réelle) à **la justice déléguée par une loi du 24 mai 1872** (pouvoir de statuer souverainement pour le Conseil d'Etat). A partir de là, le Conseil d'Etat peut se détacher de l'administration et cela lui donne **la possibilité d'engager la responsabilité de la puissance publique**. Les arrêts BLANVCO et PELLETIER vont alors intervenir à ce moment et marquer une remise en cause du système d'irresponsabilité.

B. La consécration jurisprudentielle du principe de la responsabilité des personnes publiques :

1. Les jurisprudences BLANCO et PELLETIER :

1.a. L'arrêt BLANCO (TC 8 février 1873):

En l'espèce, préfet va élever le conflit et à partir de là, la question de la compétence va se poser devant le Tribunal des Conflits. **Le critère retenu est celui de service public. C'est une responsabilité quasi-délictuelle de l'administration**, c'est-à-dire du fait de ses agents. Il apparaît dans l'arrêt que l'Etat peut voir sa responsabilité mise en jeu. Cela signifie que ca va être soumis à conditions (« peut »). L'idée est que ca ne peut être le Code Civil qui s'applique car les rapports sont entre la puissance publique et le particulier et non pas de particulier à particulier. Il va **falloir créer des règles propres à la responsabilité administrative**. Celui qui va définir les règles applicables est le juge administratif. On voit proclamer **l'autonomie du droit administratif et le rôle prétorien du juge administratif**.

Cette **responsabilité n'est n'y générale, n'y absolue d'après l'arrêt**. On n'est donc pas encore passé d'un système d'irresponsabilité à un système de responsabilité. On admet que l'Etat peut être responsable en dehors des lois qui prévoient son irresponsabilité. Cette responsabilité n'est donc pas absolue et va donc être soumise à conditions, elle peut être variable. **En fonction de quoi est-elle variable ?** En fonction **des besoins du service** et de **la nécessité de concilier les droits de l'Etat et les droits privés**. Le droit administratif n'est pas dérogatoire au droit civil. Le droit administratif est donc autonome. La seule loi qui est citée est celle de la séparation des autorités administratives et judiciaires, l'on ne fait pas référence à la règle de l'Etat débiteur (le Tribunal des Conflits n'était pas favorable à cette règle pour justifier la compétence du tribunal administratif).

1.b. L'arrêt PELLETIER (TC 30 juillet 1873) :

En l'espèce, c'est l'autorité militaire qui avait fait saisir, en vertu des pouvoirs qu'elle exerce en état de siège, le premier numéro d'un journal dont la publication avait été entreprise par monsieur Pelletier. Ce dernier va assigner devant le tribunal civil le général qui commande l'état de siège dans le département. Il va aussi assigner le commissaire de police, le préfet de l'Oise.

Pourquoi et dans quel but il a recours au tribunal civil? C'est **devant le tribunal civil car on est devant une voie de fait** et il veut faire prononcer la nullité de la saisie, la restitution des exemplaires et obtenir des dommages et intérêts. Le conflit va être élevé par le préfet devant le tribunal des conflits. Le tribunal, pour trancher la question des compétences, va devoir déterminer les effets de l'abrogation par le décret législatif du 19 septembre 1870 de l'article 75 de la constitution de l'an 8 qui instituait la garantie des fonctionnaires. L'idée de l'arrêt est de dire qu'en abrogeant l'article 75 et les autres dispositions qui avaient pour objet d'entraver les poursuites engagées contre les fonctionnaires publics, **le décret du 19 septembre 1870 va enlever toute garantie aux fonctionnaires contre d'éventuelles poursuites**. L'idée soutenue par les juges judiciaires était de dire qu'à partir de là ces fonctionnaires étaient soumis au droit commun, c'est-à-dire compétence du juge judiciaire et donc application du Code Civil.

Le Tribunal des Conflits va donner à ce texte une interprétation plus restrictive. Il estime alors que ce **décret doit être combiné avec le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires**. Si le décret a bien abrogé la règle en vertu de laquelle il fallait au préalable l'autorisation du Conseil d'Etat pour pouvoir engager la procédure, en aucun cas il a pour effet de permettre les ingérences du juge judiciaire dans l'action administrative, donc de permettre au juge judiciaire de se prononcer sur les actes de l'administration. La question se pose de savoir quand les fonctionnaires sont des agents publics et non des personnes privées ? On va alors distinguer selon qu'ils ont agi dans le cadre de leurs fonctions ou non. On **admet la poursuite de l'agent public que lorsque le fait de l'agent est détachable de ses fonctions**. Les actions contre un agent devant le juge judiciaire ne seront recevables et ne pourront être fondées que sur un fait personnel. Par contre, **elles ne seront pas recevables devant le juge judiciaire lorsqu'ils ont agi dans le cadre de leurs fonctions**, c'est-à-dire quand le fait est rattachable aux fonctions (fait de service).

Avec cet arrêt, **apparaît la distinction entre faute personnelle et faute de service**. Si c'est une faute personnelle, on est dans le cadre d'une personne qui a agi dans la sphère privée, et donc c'est le juge judiciaire qui est compétent. Au contraire si c'est un fait de service, on est dans le cadre de la responsabilité de l'administration du fait de ses agents et donc d'une responsabilité quasi-délictuelle et c'est le juge administratif qui sera compétent. L'arrêt PELLETIER vient affiner l'arrêt BLANCO. Il vient préciser l'arrêt BLANCO.

2. La généralisation de la responsabilité :

La généralisation signifie qu'à partir de là, **la règle va être la responsabilité et l'exception l'irresponsabilité**. Ce qui compte c'est qu'il y ait réellement une responsabilité (si en droit il y a une responsabilité, dans les faits il y a une irresponsabilité). Ce qui marque la généralisation de la responsabilité est l'extension de son champ d'application (on va définir les conditions du droit à réparation et s'effectue une amélioration des conditions de mise en œuvre pour la victime de son droit à réparation).

2.a. L'extension progressive du champ d'application de la responsabilité à tous les domaines de l'activité administrative :

Cela traduit une évolution. En **assouplissant les conditions du droit à indemnisation, on va d'avantage favoriser les intérêts privés, au détriment de l'intérêt général**. On prend en compte la victime, comme en droit privé.

Il y eu une extension du champ d'application de la responsabilité à tous les domaines de l'activité administrative. Sont concernés par cette extension les domaines qui concernent des domaines régaliens car ce sont ceux où s'exerce le plus la puissance publique et l'intérêt général. Ainsi pendant longtemps le principe ne s'est pas appliqué au secteur des services régaliens :

- **La police** : il va falloir attendre 1905 pour que l'Etat puisse être responsable du fait de la police (arrêt TOMASO GRECO CE, 10/02/1905).
- **L'action normative** : on va mettre en place un système de responsabilité sans faute à partir de l'arrêt du 14 février 1938 SOCIETE LA FLEURETTE.
- **Les traités internationaux** : l'irresponsabilité des traités signés par la France est levée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 mars 1966 COMPAGNIE GENERALE D'ENERGIE RADIO ELECTRIQUE.
- **La justice** : l'Etat peut être responsable du fait de la justice (administrative et judiciaire). Le principe d'une responsabilité de l'Etat dans ce domaine est donc admis. Pour remettre en cause cette irresponsabilité des lois vont intervenir. Tout d'abord, la loi du 17 juillet 1970 va mettre en place une responsabilité du fait des détentions provisoires abusives. Par la suite la loi du 16 juillet 1972 met en place la responsabilité du fait du fonctionnement défectueux de la justice judiciaire. On retrouve son pendant pour la justice administrative dans une jurisprudence du Conseil d'Etat, arrêt du 29 décembre 1978 DARMONT. Concernant la justice, seule les décisions passées en force de chose jugée bénéficient du régime d'irresponsabilité, car on considère que ces décisions ont l'autorité de la chose jugée et que cette dernière est la vérité. Condamner l'Etat remettrait alors la décision du juge, et donc cela va contre le pouvoir de juger du juge.
- **L'activité normative (loi et règlement autonome)** : aujourd'hui en vertu de cette activité, on peut obtenir dommages et intérêts du fait des règlements illégaux (réglementant ne respectant pas des normes supra nationales et des lois). La loi (arrêt LA FLEURETTE, rupture devant les charges publiques et aujourd'hui on va vers une responsabilité du législateur qui viole le droit communautaire), on va vers une responsabilité pour faute.

A partir de l'extension vers les domaines régaliens de l'Etat de l'irresponsabilité, et bien l'on passe d'un système d'irresponsabilité à un système de responsabilité, et cela signifie que la règle est devenue la responsabilité et que l'exception est devenue l'irresponsabilité. Mais l'on verra qu'il demeure des îlots d'irresponsabilité.

2.b. L'amélioration des conditions de mise en œuvre de l'indemnisation des victimes :

Il y a une amélioration des conditions de la mise en œuvre de l'indemnisation des victimes car il s'effectue un assouplissement des conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat, qu'il y ait faute ou pas.

Un assouplissement des conditions d'engagement de la responsabilité pour faute : ce dernier est fait dans l'intérêt des victimes. Il y a eu plusieurs conditions qui ont été assouplies, la première relative à la faute, et la seconde relative au préjudice. **En ce qui concerne la faute**, au départ on exigeait une faute de service lourde, ou d'une exceptionnelle gravité pour engager la responsabilité de l'Etat. Aujourd'hui, il suffit d'une faute de service simple commise par le fonctionnaire dans

l'exercice de ses fonctions pour que la responsabilité de l'Etat soit engagée. Avant la reconnaissance de la responsabilité de l'Etat, la responsabilité personnelle du fonctionnaire était souvent engagée et cela était défavorable aux victimes car l'Etat était plus solvable que le fonctionnaire. En étendant la notion de la faute de service à une faute simple, et bien par la même l'on va étendre le nombre de cas ou c'est l'administration, puissance publique, qui va être jugée responsable. **En ce qui concerne le préjudice**, il faut tout d'abord que le préjudice soit réparable. Au départ, une façon de réduire la responsabilité de l'Etat était de limiter les préjudices réparables. La question était alors de savoir s'il fallait réparer les préjudices moraux. Au départ, l'on va limiter l'indemnisation aux préjudices matériels et puis on va assouplir les conditions en étendant l'indemnisation progressivement au préjudice moral. Le préjudice matériel emporte des conséquences d'ordre matrimonial. Et puis, petit à petit l'on va aller vers la réparation des préjudices moraux, d'abord ceux qui ont des répercussions patrimoniales (exemple de l'atteinte à l'honneur et à la réputation). Par la suite, le juge va admettre la réparation des dommages moraux qui n'emportent aucune conséquence pécuniaire donc le juge accepte de réparer un préjudice moral. Il va donc indemniser la douleur morale causé par la perte d'un être cher. Il va également indemniser le préjudice esthétique, mais aussi les troubles dans les conditions d'existences.

Un assouplissement des conditions d'engagement de la responsabilité sans faute : le juge administratif va développer la responsabilité sans faute. Le juge va alors mettre en cause la responsabilité des personnes publiques sans avoir de jugement de valeur sur leur action. La responsabilité sans faute est d'ordre public, c'est-à-dire que **le juge est obligé de statuer sur la responsabilité sans faute** si elle n'a fait l'objet d'aucune demande de la victime. Il y a deux catégories de responsabilité sans faute dans le cadre de la responsabilité publique administrative :

- **La responsabilité pour risque** : l'activité comporte un danger particulier (la responsabilité pour chose dangereuse comme les explosifs ou les armes). Le seul fait que le risque se réalise, indépendamment de toute faute, va générer la responsabilité. Il en est de même pour la responsabilité des collaborateurs occasionnels du service public.
- **La responsabilité pour rupture devant les charges publiques** : dans ce cas l'on estime qu'il y a rupture devant les charges publiques lorsque le dommage est anormal et spécial. On estime que la contrepartie de l'action publique est qu'on doit supporter une certaine charge. Toute action publique ne peut être exempte de dommages pour certaines personnes, l'intérêt général n'étant pas la somme des intérêts particuliers. Cependant, on ne tolère pas que l'on supporte un dommage anormal (qui excède ce qu'on devrait supporter) et spécial (on est le seul à le supporter).

2.c. L'assouplissement des conditions d'indemnisation et de d'évaluation des préjudices :

Normalement, devant le juge administratif, il n'existe pas de réparation en nature, **elle ne peut être pécuniaire**. Concernant celle-ci, le juge évaluait le préjudice au jour de la réalisation du dommage. Aujourd'hui il y a une distinction entre deux types de dommages :

- **Les dommages aux biens** : c'est toujours la date de la réalisation du dommage qui est retenue. Cela est normal car au jour du dommage le bien a une valeur qu'il n'a plus le jour ou la décision est rendue. On estime que l'indemnisation doit être juste.

- **Les dommages aux personnes** : la règle est que l'évaluation se fait au jour ou la décision de justice est rendue. Pourquoi ? Et bien car l'on se rend compte que concernant les personnes, les dommages ne s'est pas forcément totalement réalisé le jour ou il a eu lieu.

Le juge va pouvoir choisir entre l'octroi d'une rente ou un capital.

Aujourd'hui, les sources du droit de **la responsabilité dépassent nos frontières**. Le droit de la responsabilité français trouve aussi ses sources dans les traités européens. Cette **européanisation des sources de la responsabilité administrative ont renforcé ce mouvement de généralisation** (c'est grâce au droit européen qu'à été introduite la notion de délai raisonnable par exemple). La source est principalement la convention européenne des droits de l'homme. Du fait du droit de l'union il y a aussi **émergence d'une responsabilité pour faute du législateur**. Il y a ce que l'on appelle la primauté de l'union sur les règles nationales des Etats. Le droit de l'union est **source de droit de la responsabilité** car il va avoir une incidence sur le droit de la responsabilité, au même titre que la convention européenne des droits de l'homme.

Qu'en est t-il, face à cette évolution, de l'arrêt BLANCO aujourd'hui ? Rappelons, qu'il a été la brèche qui a conduit à l'effondrement du système de l'irresponsabilité. La responsabilité n'était ni générale ni absolue à l'époque. L'évolution va alors contredire ce principe puisque **la responsabilité est devenue la règle et elle est donc générale**. L'exception est l'irresponsabilité. Malgré cela, le principe de la responsabilité **reste non absolu** car le droit à indemnité reste soumis à des conditions, même si ces dernières se sont assouplies. **Où ce principe de généralité de la responsabilité des personnes publiques trouve son fondement ?** Il y a une exigence constitutionnelle posée par l'article 4 de la DDCH et en vertu duquel il est dit 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 »**. Dès lors on pourrait penser que **le principe de la responsabilité de la puissance publique trouve son fondement dans cet article** dans la mesure où l'Etat est une personne (morale). Il y a une partie de la doctrine qui est d'accord avec cette affirmation. Ils estiment que la responsabilité des personnes publiques est de nature constitutionnelle, donc de nature supra-législative. Cela signifierait qu'il s'agirait d'un principe constitutionnel et donc difficile à remettre en cause (révision constitutionnelle). Certains vont plus loin encore, car ils estiment que le principe de la responsabilité administrative a été indirectement reconnu par le Conseil Constitutionnel et donc a fait l'objet d'une consécration constitutionnelle. Le fait de dire cela renforce la position des professeurs **VEDEL** et **DRAGO**. Ils estiment que cela institutionnalise le caractère général de cette responsabilité. Il y a divers éléments qui sont pris en considération. L'arrêt BLANCO est tout de même **un arrêt phare car il va ébranler le principe d'irresponsabilité** mais la responsabilité n'est ni générale, ni absolue dans ce dernier. Cependant **aujourd'hui l'on a bien un principe général de responsabilité qui a une valeur constitutionnelle** (il ne va pas pouvoir être remis en cause facilement). Le Conseil ne remet pas en cause le fait que cette responsabilité n'est pas absolue, il est possible d'en aménager ses conditions. Le principe constitutionnel de la puissance publique **ne vaut que pour l'activité proprement administrative**. Il n'en n'irait pas forcément de même pour l'activité normative.

La jurisprudence du Conseil d'Etat va dans le sens de celle du Conseil Constitutionnel car il accepte explicitement d'écarter la responsabilité de l'état **si la loi a entendue implicitement ou explicitement empêcher cette responsabilité**. On voit ainsi que le Conseil d'Etat va plus loin que le Conseil Constitutionnel car il admet que l'exclusion puisse également être implicite et pas seulement

explicite (il recherche l'intention du législateur). La loi peut parfaitement exclure que les préjudices soient indemnisés, y compris pour rupture devant les charges publiques. Lorsque l'on regarde la jurisprudence du Conseil Constitutionnel on se rend compte que le principe constitutionnel de la puissance publique, **ne vaut que pour l'activité proprement administrative**. Donc il n'en n'irait pas de même pour l'activité normative.

II. Les caractères du droit administratif de la responsabilité des personnes publiques :

A. Nature et objet du droit administratif :

Tout d'abord il s'agit d'un **régime de responsabilité civile extracontractuel et quasi-délictuel**.

1. Un régime de responsabilité civile :

Il y a une opposition entre la réparation qui vise à réparer (on se place du côté de la victime) et entre la sanction - prévention (on se place du côté de l'auteur du dommage). **La responsabilité administrative se place du côté de la victime** car le but premier est que la victime obtienne réparation (ainsi l'on va aller vers la responsabilité objective sans faute). Ainsi la responsabilité administrative vise à **mettre en place une obligation civile**.

Ainsi, la responsabilité administrative est une forme de responsabilité civile (au sens large). A partir de là, cela signifie que la responsabilité civile, dont l'objectif est d'obtenir un droit à réparation à la personne qui a subi un dommage suite aux activités de l'administration, **est rattachée au domaine de la loi** puisque cette dernière est compétente en matière de propriété, de droit réel, d'obligations civiles et commerciales, et en droit pénal. On comprend pourquoi **le Conseil d'Etat**, dans une décision ASSOCIATION DES FORCES MOTRICES, rattache la responsabilité administrative au domaine de la loi. Cette jurisprudence a **été systématisée (confirmée) par le Conseil Constitutionnel** dans une décision du 24 octobre 1980 CODE GENERAL DES IMPOTS. Il considère qu'une disposition législative qui organise la responsabilité de l'Etat en matière fiscale touche aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales dont la détermination relève de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution. Il ne faut pas confondre la responsabilité civile des personnes publiques avec leur responsabilité pénale.

2. Un régime de responsabilité extracontractuel et quasi-délictuel :

La responsabilité de la puissance publique **trouve sa source dans le droit objectif** (les sources nationales, internationales, les sources jurisprudentielles et les sources écrites). C'est pourquoi nous allons étudier ces différentes sources.

2.a. Les sources jurisprudentielles de la responsabilité de la puissance publique :

La source première et naturelle du droit administratif de la responsabilité est **la jurisprudence administrative**.

Cette dernière a eu un rôle important **car dans l'arrêt BLANCO est affirmée l'autonomie du droit administratif et de la responsabilité administrative** par rapport au code civil (l'on n'applique pas le Code Civil). En effet l'œuvre du juge a été particulièrement prétorienne car il fallait combler un vide

juridique. On ne peut appliquer le Code Civil car les relations entre les particuliers et la puissance publique sont par nature inégalitaires. C'est ainsi que **le juge va développer les théories fondamentales du droit de la responsabilité** (responsabilité pour faute et responsabilité sans faute). Il va **poser les notions de base de ces théories** (fautes de service, préjudice anormal et spécial, ...).

Se pose la question de savoir quelle est la valeur juridique des règles dégagées par la jurisprudence administrative ? Et bien **ces règles ont une valeur supra-réglementaire**, car le juge administratif a le pouvoir de remettre en cause et d'annuler des actes réglementaires. S'il peut faire cela, il est logique que sa jurisprudence ait une valeur supra-réglementaire. Le juge opère **un contrôle de légalité**, de **constitutionnalité d'un acte administratif** (pas d'une loi car c'est la compétence du Conseil Constitutionnel dans ce cas) et **de conventionnalité des actes** (il ne peut pas annuler la loi, mais décider de ne pas l'appliquer au motif qu'elle ne respecte pas les conventions européennes). Les **règles de la responsabilité administrative ont une valeur égale à la loi**. En effet, dès lors que le juge est venu pallier à la carence du législateur et bien on peut en conclure que sa jurisprudence a une valeur qui est égale à celle de la loi.

2.b. Les sources législatives de la responsabilité de la puissance publique :

Dès lors que la responsabilité administrative est assimilée à une responsabilité civile, **il appartient au législateur seul de fixer ces principes fondamentaux**. Cela a été confirmé par le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel. Concrètement, le législateur va **soit reprendre ce qui a été fait, soit il va pouvoir y déroger**. Il revient ainsi à la compétence du législateur de fixer les principes fondamentaux, mais **il peut déroger aux normes fixées par le juge administratif** à défaut d'avoir modelé la matière. La jurisprudence a fixé un régime général, mais **il pourra aussi fixer des régimes spéciaux et dérogatoires**. Il y a donc eu des régimes spéciaux aménagés par le législateur, qui apparaissent comme **des régimes dérogatoires** (la responsabilité de l'Etat du fait des fautes commises par les enseignants 1937).

Est-ce que c'est nécessairement le juge administratif qui est compétent aujourd'hui ? Ce n'est plus tout à fait vrai aujourd'hui car **le juge judiciaire peut parfaitement être compétent sans nécessairement appliquer le Code Civil** pour condamner les personnes puissance publique en responsabilité. Dans ce cas, il n'applique pas le Code Civil car aujourd'hui le législateur dispose d'une certaine latitude **pour confier aux juge judiciaire et juge administratif la compétence de trancher les litiges** relatifs à la responsabilité administrative. Ce n'est plus comme à l'époque de l'arrêt BLANCO. Dès lors qu'il est question de responsabilité administrative, et bien cela **ne relève plus nécessairement de la compétence du juge administratif**. Le législateur, peut donc, lorsqu'il met en place un régime dérogatoire, **décider de donner compétence au juge judiciaire**.

Le Conseil d'Etat **rattache la détermination de sa compétence et de celle du juge judiciaire au droit d'agir en justice**. Or le droit d'agir en justice est considéré comme une liberté publique (relève du législateur). Décision du 30 mai 1962 Conseil d'Etat ASSOCIATION NATIONALE DE LA MENERIE : les autorités administratives, dont le gouvernement sont privé de tout pouvoir en la matière, ils ne peuvent décider de l'attribution des compétences. Cependant **en cas de lacune législative c'est le juge qui va pouvoir venir palier les carences de la loi en la matière**. Si un conflit est soulevé, ainsi c'est le Tribunal des Conflits qui répartira les compétences.

Comment le législateur fixe la compétence du juge judiciaire ou du juge administratif ? Il le fait **par la clause de compétence générale**. Ainsi une loi va énumérer les matières attribuées au juge judiciaire et celles attribuées au juge administratif. Ce procédé n'est que partiellement utilisé en France, car il ne l'est que lorsque que l'on est face à des juridictions d'attribution. Sinon, **le législateur pose des principes généraux qui vont déterminer les compétences**. Le juge du Tribunal des Conflits va alors interpréter cette clause de compétences générale et ainsi **répartir les matières entre le juge judiciaire et le juge administratif**. Il s'agit du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires (loi de 1790 qui découle du principe de la séparation des pouvoirs) et en vertu de ce principe **les juges judiciaires ne peuvent troubler les opérations des corps administratifs**. Cela laisse donc un juge administratif un pouvoir d'appréciation large car il va pouvoir ou non s'estimer compétent dans tel ou tel domaine. **En conclusion, soit une loi attribue, soit, si ce n'est pas le cas, c'est le système de la clause générale qui s'applique**. C'est ainsi qu'aujourd'hui il y a des décisions phares qui sont venues éclaircir cette règle générale de compétence, dans le sens où elles sont venues **préciser quand est ce que l'on considérerait que le juge judiciaire interférerait dans les affaires de l'administration** :

- Décision du 29 janvier 1987 du Conseil Constitutionnel CONSEIL DE LA CONCURRENCE : le Conseil Constitutionnel a consacré certaines règles relatives à la compétence du juge administratif et donc à contrario du juge judiciaire car il a été amené à connaître d'une loi qui donnait compétence au juge judiciaire. Donc cette loi a été soumise au Conseil Constitutionnel au motif qu'elle ne respectait pas le principe de la séparation des pouvoirs. Cela va conduire le Conseil Constitutionnel à se prononcer sur la compétence du juge administratif car, dans cette loi, compétence était donnée au juge judiciaire de connaître du contentieux des décisions administratives, qui sont des actes unilatéraux, donc des actes de puissance publique. Ainsi le juge judiciaire pouvait interférer dans l'activité de la puissance publique et cela est contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil Constitutionnel va donc estimé qu'en aucun cas la compétence ne peut être donnée au juge judiciaire. Cette décision va ainsi **conférer une valeur constitutionnelle à la fonction que remplit la juridiction administrative en matière de contrôle de légalité de l'action administrative**. Ainsi le contrôle de légalité ne peut jamais relever de la compétence du juge judiciaire. Tout le contentieux de l'annulation et de la réformation des actes administratifs ne peut relever que du juge administratif. Le Conseil **limite la constitutionnalisation de la compétence de la juridiction administrative** aux contentieux qui ont pour objet d'annuler ou de réformer les actes administratifs (excès de pouvoir et plein contentieux).
- Le Tribunal des Conflits va compléter cette décision par une décision du 12 mai 1997 PREFET DE POLICE : il est question du pouvoir d'adresser à l'administration des injonctions. Ce pouvoir a fait obstacle à l'exécution de ses décisions car il va obliger l'administration à suspendre ses décisions. Cependant le juge judiciaire ne peut faire cela. Ainsi **seul le juge administratif détient le pouvoir d'injonction à l'égard de l'administration**.

En conclusion, en vertu de la constitution la possibilité de priver par l'annulation, de réformer, ou d'imposer via un pouvoir d'injonction **est exclusivement de la compétence de juge administratif** car sinon il est portée atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Quelle est donc la compétence qui échappe à la juridiction administrative ? On peut reconnaître au juge judiciaire une compétence en matière de responsabilité administrative, et il s'agit de la

compétence relative au plein contentieux pour indemniser les victimes de dommages causés par la puissance publique. En outre, c'est le juge judiciaire qui est compétent en matière de propriété (voie de fait), et de libertés fondamentales. De plus, il y a, pour des raisons de bonne administration de la justice, des matières qui seront confiées au juge judiciaire par la technique des blocs de compétences. Cela est possible car le Conseil Constitutionnel, dans sa décision, estime qu'il peut y avoir des exceptions aux règles qu'il a posé dans deux situations, à savoir quand il existe une matière réservée par nature à l'autorité judiciaire et dans le cadre d'une bonne administration de la justice. Aujourd'hui ont met de plus en plus en place des exceptions à ces blocs de compétences et ces blocs ont tendance à éclater.

2.c. Les sources constitutionnelles de la responsabilité de la puissance publique :

La constitution est aussi une source en droit administratif de la responsabilité car l'intervention du législateur et du juge sont encadrées par les règles de valeur constitutionnelles car elle est au sommet de la hiérarchie des normes nationales, et qu'à ce titre ils doivent la respecter. La constitution est une source car :

- Tout d'abord on trouve un fondement constitutionnel au principe de la responsabilité des personnes publiques. Ensuite, en matière de répartition des compétences.
- On voit aujourd'hui une constitutionnalisation du fondement de l'égalité devant les charges publiques comme fondement de la responsabilité administrative. Il ressort de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel que l'égalité devant les charges publiques est un fondement de la responsabilité administrative. S'agissant de la faute, la doctrine est plus partagée. Par exemple le professeur **DUBOIS** considère que l'égalité devant les charges publiques est un fondement de la responsabilité administrative, qu'elle soit avec ou sans faute. Les professeurs **CHAPUS** et **VEDEL** estiment que la faute est un fondement naturel de la responsabilité, le moins contestable de la responsabilité. Ces personnes considèrent qu'il y a deux fondements de la responsabilité administrative, à savoir la rupture de l'égalité devant les charges publiques et la faute.
- En outre Le Conseil Constitutionnel a affirmé des principes concernant la mise en œuvre de la responsabilité administrative : ainsi ce dernier a consacré la distinction entre faute de service et faute personnelle. Cette distinction a donc un fondement constitutionnel (décision du 19 et 20 juillet 1983).

2.d. Les sources internationales de la responsabilité de la puissance publique :

Dans ces dernières l'on trouve le droit international classique et le droit européen (au sein de celui-ci on distingue le droit de l'union et celui de la convention européenne).

- **Le droit international classique :**

Pour qu'une règle de droit devienne une source il faut qu'on puisse s'en prévaloir, et l'on peut s'en prévaloir dès lors qu'on a la qualité de sujet de droit. **Qui sont les sujets du droit international ?** Il s'agit des Etats et les personnes morales de droit international (organisations internationales). Donc, en principe, les individus ne sont pas considérés comme des sujets de droit. Ainsi ils ne peuvent pas se prévaloir des règles du droit international, notamment du droit international conventionnel. Ce principe connaît des exceptions lorsqu'on reconnait à la règle de droit un effet direct (une règle a un

effet direct lorsqu'elle est susceptible de créer des droits et des obligations dans le chef des particuliers). A ce moment, si l'on reconnaît un effet direct à une clause, **le droit international va pouvoir devenir une source de droit administratif de la responsabilité**. Exemple arrêt du Conseil e du 6 février 1987 AUBERY : les requérants vont pouvoir obtenir l'indemnisation du préjudice qu'ils avaient subi à l'occasion de l'application d'un accord franco-marocain qui était destiné à régler les conséquences financières de nationalisations de propriétés agricoles opérées par l'Etat marocain. Dans cet arrêt, la convention ouvrait un droit à réparation aux ressortissants, au cas où l'Etat français n'appliquerait pas la convention. Cette convention fixait le droit à réparation ainsi que les conditions de la réparation. Si ce droit n'est pas respecté, les propriétaires vont alors pouvoir le faire valoir sur le fondement de la convention et la responsabilité administrative va pouvoir être mise en jeu. On est bien dans **le cas où le droit international est source de la responsabilité administrative**. Cependant ces cas sont très particuliers.

Est-ce qu'un principe de droit international peut être source de droit administratif de la responsabilité dès qu'il a un effet direct? Et bien **le juge doit reconnaître qu'il est possible d'invoquer un principe de droit international devant lui**. Conseil d'Etat 24 octobre 1987 SOCIETE NACHFOLGER NAVIGATION : le particulier invoque un principe de droit international pour dire que l'Etat français ne l'a pas respecté et qu'il a commis une faute. Le Conseil d'Etat admet qu'on puisse invoquer ce principe devant lui.

- **Le droit de l'union :**

Il s'agit du **système le plus intégré car il a un effet direct** c'est-à-dire qu'il a les particuliers pour sujet. La conséquence est que les particuliers vont pouvoir s'en prévaloir dès lors qu'il leur confèrera des droits ou obligations. A partir de là, **les Etats sont tenus à une obligation de coopération loyale**, c'est-à-dire qu'ils sont tenus de respecter et d'appliquer le droit de l'union. Cette obligation est coercitive car s'il ne la respecte pas ils peuvent faire l'objet d'une sanction devant le juge de l'union (recours en constatation de manquement c'est-à-dire que l'Etat est condamné par la Cour de justice car il n'a pas respecté le droit de l'union). Il y a donc **possibilité pour l'Etat de se voir condamné** (l'Etat entendu comme le législateur, juge, autorités décentralisées, entreprise publique, ...) car lorsqu'il viole une règle de l'union il peut causer des dommages à des particuliers.

Pendant longtemps, la réparation de ces préjudices dépendait des ordres juridiques nationaux et donc elle pouvait être faible. **Aujourd'hui**, un arrêt est intervenu et le principe de la réparation dans les ordres juridiques doit être respecté. Arrêt de la CJCE de 1991 FRANCOVITCH ET BONEFACI : elle proclame un principe général de droit communautaire en vertu duquel les **Etats sont obligés de réparer tous les dommages qu'ils causent** en raison d'une violation du droit de l'union. Ainsi, **le droit de l'union est une source du droit de la responsabilité** du fait de la proclamation de ce principe. Il va ainsi appartenir à chaque Etat de mettre en œuvre ce principe, et il s'agit de l'autonomie procédurale des Etats (il prévoit les conditions de reconnaissance de ce droit en évitant que selon les Etats la mise en œuvre du principe conduise soit inégale). Ce principe de l'autonomie procédurale est encadré par deux principes :

- **Le principe du droit national** : la protection des droits communautaires des particuliers doit être au moins égale à celles du droit national. On veut éviter par là que la protection des droits de l'union soit inférieure à la protection des droits nationaux.

- **Le principe de l'effectivité** : les modalités des droits nationaux de la responsabilité ne doivent pas rendre excessivement difficile ou impossible l'exercice du droit à réparation conféré au particulier par le droit de l'union. Lorsque les juges ont un doute, ils posent une question préjudicielle à la Cour de Justice. Cette dernière, en y répondant, **va poser les conditions minimales du droit à réparation**. Elle va donc autoriser les Etats à aller au-delà de ces conditions, mais pas en dessous. Elle fixe ainsi un seuil minimum. Il faut un dommage, un lien de causalité et une violation du droit de l'union qui soit suffisamment caractérisée, c'est-à-dire une violation inexcusable. Exemple : les Etats doivent transposer les directives, et on peut dire qu'il y a une violation inexcusable lorsqu'ils ne les transposent pas. Cependant, si l'Etat transpose mal, et bien il y aura violation inexcusable que lorsqu'il avait pourtant la possibilité d'effectuer une bonne transposition.

On constate donc **une évolution de la responsabilité du législateur du fait de l'évolution du droit de l'union** provoquée par le principe de l'arrêt FRANCOVITCH car il est désormais admis que le législateur puisse commettre une faute en ne respectant pas le droit de l'union qui prime sur le droit national.

- **Le droit de la convention européenne des droits de l'homme** :

Il se rapproche du droit international classique. Cette convention n'avait, à l'origine, pour vocation à n'être invoquée que par les Etats. Aujourd'hui **les particuliers peuvent cependant recourir à la CEDH**, mais il y a **une condition**, à savoir qu'il faut avoir épuisé toutes les conditions de recours nationales. Le juge administratif de la responsabilité admet la faculté, pour les parties, de se référer à la CEDH, mais pour pouvoir l'invoquer il faut **entrer dans le champ d'application de celle-ci**.

Concernant le recours en responsabilité, l'article 6-1 (droit à un procès équitable c'est-à-dire à un juge, à un jugement, et à l'exécution de ce jugement), et l'article 13 (droit à un recours effectif c'est-à-dire un recours qui est susceptible de procurer un résultat favorable. On y accroche le délai raisonnable) **sont ceux qui intéressent la responsabilité administrative**. Rappelons que la responsabilité administrative est une obligation civile. **Concernant le délai raisonnable**, il y a un arrêt du Conseil d'Etat du 28 juin 2002 MINISTRE DE LA JUSTICE CONTRE MAGGIERA, qui, conformément à la jurisprudence de la CEDH, reconnaît que le dépassement du délai raisonnable est susceptible d'ouvrir un droit à réparation. **La CEDH a donc agit comme une source** car le juge découvre un nouveau cas de responsabilité pour dépassement du délai raisonnable. C'est l'Etat qui va être responsable dans ce cas. Pour apprécier si le délai a été dépassé ou pas, le Conseil d'Etat adopte une méthode proche de celle de la Cour Européenne des droits de l'homme car il tient compte d'éléments objectifs (l'exercice ou non de voies de recours) et d'éléments subjectifs (les éléments propres à l'affaire telle que la complexité de l'affaire ou de l'intérêt à ce qu'elle soit rapidement tranchée).

Est-ce que le Conseil d'Etat devait tenir compte de cette jurisprudence ? Et bien, la portée des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme **sont revêtues de l'autorité de la chose jugée** (absolue lorsque ca a une portée générale ou relative lorsque c'est uniquement obligatoire entre les parties c'est-à-dire que la décision ne s'applique qu'à l'arrêt en l'espèce). **L'autorité des arrêts de la CEDH est relative** (in abstracto lorsque c'est absolu et in concreto lorsque c'est relatif). Les Etats ont pourtant tendance **à reconnaître aux décisions de la CEDH une portée absolue**. Du fait de l'intervention des arrêts de la CEDH, il y a des législations et des jurisprudences qui changent car c'est

tantôt le législateur, tantôt le juge vont tirer les conséquences de ces arrêts. **A partir d'une affaire l'on peut donc créer de nouveaux régimes de responsabilité.**

Un article 50 de la CEDH donne la possibilité à la Cour européenne d'engager elle-même **la responsabilité de l'Etat du fait de la violation de ses dispositions**, mais **il y a une condition**, à savoir que **l'Etat ne doit pas être en mesure d'apporter satisfaction à la victime**. La Cour ne s'est pas privée de ce pouvoir de se substituer à l'autorité nationale, sans même vérifier la condition à laquelle elle est soumise. Arrêt du 24 octobre 1989 de la CEDH : l'Etat français est condamné à indemniser une personne hospitalisée et le Tribunal Administratif a mis plus de 4 ans pour juger l'affaire. La CEDH a ainsi condamnée l'Etat à réparer la victime pour dépassement du délai raisonnable.

3. Un droit limité aux activités de la puissance publique :

Toute activité qui ne relève pas de la puissance publique relève du droit privé.

Nous allons étudier **certains ilots d'irresponsabilité qui demeurent** car aujourd'hui le principe est la responsabilité de la puissance publique, mais l'exception est l'irresponsabilité. Il y a différents cas d'irresponsabilité de droit et de fait :

- Le législateur décide délibérément d'exclure toute réparation des dommages que peut causer l'administration dans le cadre de ses activités.
- Il existe un droit à réparation de la victime, mais à défaut de juge compétent pour déclarer l'administration responsable la victime ne va pas pouvoir faire valoir son droit à réparation. Il y a une incompétence du juge à reconnaître la responsabilité de l'administration (les actes du gouvernement).
- Les conditions du droit à réparation sont tellement rigoureuses qu'elles ne sont jamais toutes remplies et dans les faits il n'y a jamais réparation. Il y a irresponsabilité de fait.

Cette **irresponsabilité peut être totale ou partielle** (le droit à réparation est limité dans ce cas). En outre, **le droit international est venu enrichir les sources du droit administratif de la responsabilité** et par la même il y a des cas d'irresponsabilité, qui au regard de ce droit sont devenus inconstitutionnels et donc ils sont remis en cause aujourd'hui.

3.a. L'irresponsabilité de la puissance publique résultant de la présence ou de l'absence d'un dispositif législatif :

- **L'irresponsabilité de la puissance publique issue d'un dispositif législatif** : il y a des dispositions législatives qui excluent totalement la responsabilité de la puissance publique, et d'autres qui l'excluent partiellement :
 - **Exclusion totale de la responsabilité** : on peut donner l'exemple du principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme (servitude routière qui va empêcher que l'on puisse disposer de son terrain comme on le souhaite). L'article L160-5 du Code de l'Urbanisme dispose que les servitudes d'utilité publique instituées en matière d'urbanisme **n'ouvrent droit à aucune indemnité, sauf exception**. Ces exceptions sont au nombre de deux et entendues restrictivement, à savoir qu'il y indemnisation en cas de modification de l'état antérieur des lieux ou lorsque l'autorisation porte atteinte aux droits acquis. On met en place un principe d'irresponsabilité car ces servitudes entrent dans le cadre d'une politique

locale d'aménagement urbain et on ne veut pas que la réalisation de ces dernières soit paralysée car on craint les recours en responsabilité. **S'est posée la question de la compatibilité de ce principe d'irresponsabilité avec la CEDH ?** Cette question se pose car l'article 1^{er} du protocole additionnel à la CEDH dispose que toute personne a droit au respect de ses biens, nul ne peut être privé de sa propriété, que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues la loi et les principes généraux de droits internationaux. Il faut trouver l'équilibre en l'intérêt général et le droit de propriété. La CEDH voit dans ces exceptions au principe de responsabilité une volonté de maintenir un équilibre mais ces dernières sont trop restrictives. Ainsi, il faut qu'elles soient assouplies au sens de la CEDH. Elle a amené **le Conseil d'Etat à dégager une exception supplémentaire** qui pallie à l'insuffisance de la loi. Ainsi le propriétaire qui subit une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt public poursuivi par l'institution de la servitude pourra être indemnisé (arrêt du Conseil d'Etat du 3 juillet 1998 BITOUZET). Concrètement, le **Conseil d'Etat admet l'irresponsabilité jusqu'à un certain dommage**. A travers cette exception l'on reconnaît un droit à réparation, mais qui est conditionné.

- **Exclusion partielle de la responsabilité** : Arrêt Conseil d'Etat QUAREZ du 14 février 1997 : le Conseil d'Etat a décidé, tout en refusant qu'un enfant handicapé ait un droit à réparation du fait d'être né, **d'inclure les charges particulières liées ou résultant du handicap dans le préjudice indemnisable**. L'arrêt PERRUCHE va plus loin car il reconnaît à l'enfant lui-même, né d'un handicap dû à une faute prénatale, le droit d'obtenir de l'auteur de la faute réparation du préjudice (charges particulières qui découlent tout au long de la vie de ce handicap). L'arrêt PERRUCHE fonde la réparation sur le préjudice du fait d'être né. Le législateur va affirmer dans la loi du 4 mars 2002 un principe selon lequel nul ne peut se prévaloir d'un préjudice du seul fait de sa naissance. Le but est de revenir sur la jurisprudence PERRUCHE qui est inacceptable. Il y a une **irresponsabilité par rapport à l'enfant**, mais il y a **une responsabilité maintenue par rapport aux parents**. On cherche à indemniser le préjudice propre des parents, ce préjudice ne pouvant inclure les charges particulières découlant du handicap tout au long de la vie de l'enfant. Ce qui est indemnisé est le fait de ne pas avoir eu le choix d'interrompre la grossesse. On a donc totalement déconnecté le préjudice de la réparation.

- **L'irresponsabilité de la puissance publique résultant de l'absence d'un dispositif législatif :**

Il y a absence de dispositif législatif car on déduit de l'absence d'un dispositif législatif l'irresponsabilité de la puissance publique. Le cas est une disposition du Conseil d'Etat du 3 mai 1961 COMPAGNIE FRANCAISE DES CUIRES : cet arrêt fait référence **aux dommages dont le fait générateur se rattache à des opérations de guerre ou à la conduite de la guerre**. Il s'agissait, en l'espèce, d'un navire qui avait été dérouté en 1940 en Angleterre et l'armateur demandait indemnisation à l'Etat français. Le Conseil d'Etat considère qu'en l'absence d'une disposition législative ouvrant droit à responsabilité, la responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée.

Cette jurisprudence **créé un bloc d'irresponsabilité**, c'est-à-dire que tous les dommages qui se rattachent à des opérations de guerre n'ouvrent pas lieu à réparation (il peut alors s'agir d'une guerre civile). Cette irresponsabilité se justifie par le fait que l'on fait face à des opérations qui dépassent les simples opérations de police. A partir de là, le seul moyen **d'obtenir réparation est que**

le législateur prévoit un système de solidarité. On veut donc éviter la généralisation du principe de responsabilité. Le législateur va devoir préciser avec précision le champ du régime à réparation qu'il institue. Il y a des conditions, à savoir que la France doit être partie.

Aujourd'hui certaines limites ont été posées à ce principe d'irresponsabilité car il y a une hypothèse ou l'Etat peut être considéré comme responsable. Arrêt Conseil d'Etat 12 avril 2002 PAPON : le Conseil d'Etat a déclaré responsable la puissance publique pour les actes et agissements du régime de Vichy commis dans sa politique de persécution antisémite.

3.b. L'irresponsabilité de la puissance publique résultant d'une incompétence du juge administratif :

Cette incompétence concerne des secteurs de l'activité administrative, l'activité parlementaire, certaines actes de l'exécutif, mais aussi des dommages qui résultent d'une décision de justice passée en force de chose jugée :

- L'irresponsabilité de la personne publique dans le domaine des relations étrangères :

Le juge administratif se reconnaît incompétent pour connaître de tout ce qui touche aux relations internationales car cela reviendrait à mettre indirectement en cause l'Etat étranger ou la personne internationale concernée. Il s'agit là d'une incompétence du juge, et non d'une irresponsabilité. Cela signifie que la réparation du dommage par l'Etat peut être concevable en vertu d'un accord diplomatique ou d'un arbitrage international. Cette réparation ne relèvera jamais, quoi qu'il soit, de la compétence du juge administratif. Entrent dans ce domaine l'acte qui se rattache à la négociation d'un traité, la position du gouvernement français à l'occasion d'un vote dans un organisme international, l'autorisation donnée à un Etat étranger d'ouvrir une ambassade sur le territoire français, ou la décision du président de rouvrir les essais nucléaires (décision de 1995 ASSOCIATION GREEN PEACE CONTRE FRANCE) par exemple. Que couvre cette irresponsabilité de l'Etat ? Elle couvre l'activité des autorités étrangères, les actes relatifs à la souveraineté territoriale de la France, les négociations diplomatiques et conventions internationales, la protection diplomatique des français à l'étranger, les activités des services français à direction de l'étranger et lorsqu'on provoque l'arrestation d'un français à l'étranger. Malgré tout il existe une responsabilité sans faute du fait des conventions internationales car l'on veut assurer par cette responsabilité l'égalité entre les particuliers car l'on ne veut pas que les particuliers subissent un préjudice anormal et spécial. Cette convention doit avoir un effet direct.

- L'irresponsabilité de la puissance publique à raison de l'activité parlementaire :

Il y a une incompétence du juge administratif car ce dernier est le juge du pouvoir exécutif, et il n'est pas compétent pour connaître des activités législatives, et plus précisément des activités mixtes du gouvernement et de l'administration dans leurs rapports avec le pouvoir législatif :

- L'incompétence du juge administratif pour connaître des rapports du gouvernement avec le parlement : le juge administratif ne peut connaître du refus ou l'abstention du gouvernement de déposer un projet de loi. Exemple Conseil d'Etat 18 juillet 1930 ROUCHE : seule la responsabilité politique du gouvernement peut être engagée pour ce motif. Malgré tout l'on applique la théorie des actes détachables. C'est-à-dire que peuvent faire l'objet

d'un recours pour excès de pouvoir les actes détachables de l'acte lui-même. **Qu'est ce qui est considéré comme un acte détachable ?** Et bien c'est un acte qui ne remet pas en cause le vote du parlement, plus concrètement le juge tend à considérer que les actes de l'exécutif, postérieurs à la procédure législative (situés en aval du vote du parlement), même antérieurs à sa saisine, sont des actes administratifs et ils vont pouvoir faire l'objet d'un recours en annulation ou en indemnité, à condition de ne pas remettre en cause le vote du parlement. **Qu'en est-il du référendum ?** Le décret qui décide d'un référendum ne peut faire l'objet d'un recours car il s'incorpore à la procédure législative. Par contre, tous les textes qui organisent la propagande et les élections électorales vont pouvoir faire l'objet d'un recours à condition que le Conseil d'Etat soit en mesure de juger le recours avant la proclamation du résultat. Exemple : Conseil d'Etat 19 octobre 1962 BROCASSE : cet arrêt confirme l'arrêt du 27 octobre 1961 REGROUPEMENT NATIONAL.

- **L'incompétence du juge administratif pour connaître du contentieux relatif aux actes de valeur législative** : la loi ne peut voir sa constitutionnalité contestée devant le juge administratif. Aujourd'hui, le Conseil Constitutionnel a bien distingué constitutionnalité et conventionalité. Le juge administratif peut donc seulement contrôler la conventionalité d'une loi, même postérieur, depuis l'arrêt NICOLO de 1989.

- **L'irresponsabilité de la puissance publique en raison de certains actes de l'exécutif :**

Ce principe fait référence aux **actes de gouvernement** et **les actes pris dans le cadre de l'article 16** de la Constitution :

- **L'irresponsabilité du fait des actes de gouvernement intervenus dans l'ordre interne** : ce sont tous les actes qui émanent du pouvoir exécutif et qui, du fait de la raison d'Etat qui les inspirent, échappent au contrôle du Conseil d'Etat. Arrêts du 9 mai 1867 DUC D'AUMALE et 19 février 1975 PRINCE NAPOLEON : ces actes sont considérés extérieurs à la fonction administrative et donc ils bénéficient d'une immunité juridictionnelle complète car ils émanent du pouvoir politique (ne peuvent donner lieu à un recours pour excès de pouvoir et pas de réparation des préjudices qu'ils peuvent occasionner). On applique également la **théorie de l'acte détachable** pour ces actes. On distingue deux catégories d'actes de gouvernements, ceux de l'ordre international (déjà vus) et ceux de l'ordre interne. Pour les actes de l'ordre interne, les actes détachables sont les actes qui entrent dans un processus administratif (l'exécution d'une mission), les actes qui sont rattachés à la procédure réglementaire. Du point de vue de la CEDH, le fait que les actes de gouvernement ne peuvent faire l'objet d'un recours qui paraît inconventionnel car l'article 13 donne le droit à un recours effectif. En outre, l'on peut transposer l'arrêt FLORETTE de 1938 relatif à la loi aux actes de gouvernements, **ainsi ces derniers peuvent engager la responsabilité sans faute de l'Etat.**
- **L'irresponsabilité du fait des actes pris dans le cadre de l'article 16 de la Constitution** : l'article 16 de la Constitution donne le pouvoir au président lorsque l'intégrité du territoire est menacée de façon grave et immédiate (utilisé une fois en 1961 par le Général de Gaulle lors de la guerre d'Algérie). Le président, lorsqu'il souhaite recourir à cet article, doit demander avis du premier ministre, des présidents d'assemblées, et du Conseil Constitutionnel. Arrêt du 2 mars 1962 RUBENS DE SERVANCE : d'après cet arrêt **la décision présidentielle de mise en vigueur** de l'article 16 est un acte de gouvernement, donc

inattaquable car le Conseil d'Etat est incompétent pour en connaître. Elle ne peut donc être remise en cause que politiquement. En ce qui concerne les mesures individuelles, elles ouvrent droit à un recours pour excès de pouvoir et donc la responsabilité de leur auteur pourra être engagée. Les mesures générales sont d'ordre législatif en l'espèce et donc le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour en connaître. Cependant si elles avaient été d'ordre réglementaire, le juge administratif aurait pu en connaître.

- **L'irresponsabilité de la puissance publique lorsque le dommage résulte d'une décision de justice passée en force de chose jugée :**

Dans ce cas le juge administratif **ne peut remettre en cause les décisions de justices passée en force de chose jugée** (décision passée en force de chose jugée lorsque l'on a épuisé toutes les voies de recours ou qu'elle est insusceptible de recours). Dans ce cas l'on ne va pas pouvoir demander réparation à l'Etat des dommages causés par cette décision car cela reviendrait à remettre en cause le contenu de la décision. Une fois qu'elle est passée en force de chose jugée elle est considérée comme étant l'expression de la vérité. **A partir de là, quelles sont les décisions de justice qui peuvent donner lieu à indemnisation ?** Et bien il s'agit **des décisions réformées, révisées ou annulées**. La décision a ainsi été remise en cause par une voie de droit. L'erreur de justice peut donc donner lieu à indemnisation. En outre, il y a **des décisions juridictionnelles** qui ne sont pas revêtues de l'autorité de la chose jugée tels que les jugements préparatoires, les ordonnances de référés, ou un simple agissement ou abstention de la juridiction. **L'arrêt qui pose l'incompétence du juge administratif** est l'arrêt 29 septembre 1978 DARMONT ANDREANI ET PUCHE : le Conseil d'Etat, en admettant qu'une faute lourde puisse être commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par la juridiction administrative, susceptible d'ouvrir à réparation, admet par la même **une exception qui sont les décisions passées en force de chose jugée**. Ce régime de d'irresponsabilité a été remis en cause car l'arrêt de la CJCE 30 septembre 2003 KOBLER dispose qu'en cas de violation suffisamment caractérisée par une décision de justice, même définitive, d'une règle communautaire conférant des droits aux particuliers, et bien **la responsabilité de l'Etat peut être engagée**.

B. L'autonomie du droit administratif de la responsabilité :

Il s'agit **d'une responsabilité autonome par rapport à la responsabilité civile**. Cependant cette **autonomie est relative** car il ressort, depuis l'arrêt BLANCO, qu'il ne faut pas concevoir cette autonomie comme le fait que le droit civil et administratifs sont différents. Au contraire, l'on se rend compte qu'il y a des règles similaires entre les deux, et l'un comme l'autre empruntent à leur jurisprudence des règles. Aujourd'hui l'on se rend ainsi compte que le droit civil peut s'inspirer du droit administratif. Cette **autonomie n'est cependant pas remise en cause** car elle a été rappelée par le Conseil d'Etat.

Il y a **des règles similaires** car nous sommes dans deux systèmes de responsabilité civile et ce sont les mêmes questions qui se posent au juge administratif et au juge civil. Il n'y a donc pas lieu d'adopter des solutions nécessairement différentes. Ainsi ces deux droits qui ont eu les mêmes objectifs ont eu tendance à se rapprocher. Il n'y a cependant **pas identité** car les juges administratifs et civils n'ont aucune obligation à se rapprocher. En outre, ce n'est pas parce que le juge administratif reprend une règle civile qu'il l'applique strictement. Exemple du principe d'égale réparation des préjudices : au

départ le juge administratif n'acceptait que de réparer les préjudices économiques. Progressivement il va évoluer et s'inspirer des solutions du droit civil.

TITRE II : LE FAIT GENERATEUR DE RESPONSABILITE

Conditions essentielles au droit de la responsabilité : une responsabilité doit exister (c'est le cas mais il peut y avoir des exceptions), ensuite les conditions de la responsabilité doivent être présentes, et il faut se poser la question de l'imputabilité (déterminer qui va payer, mais il faut qu'il y ait quelque chose à payer). Le droit civil ne marque pas la distinction entre imputabilité et causalité.

La question de l'imputabilité se pose 2 fois :

- Tout d'abord pour savoir si c'est la personne publique au titre de puissance publique ou la personne privée qui est responsable.
- Puis pour savoir si c'est bien cette personne publique là qui est responsable (il s'agit s'intéresser au cas de délégation de compétence ou de partage de compétence).

La responsabilité de la puissance publique se différencie essentiellement selon qu'elle est **conditionnée ou non par le caractère fautif du dommage**. Le fondement qui est le moins susceptible de contestation est **la faute** car cette dernière est le fondement naturel de toute responsabilité, qu'il s'agisse d'une faute propre ou qu'elle ait été commise par des personnes dont on doit répondre. Mais il existe parallèlement à cette responsabilité pour faute une responsabilité de plein droit, qui peut être engagée en **l'absence de toute faute**, uniquement du fait qu'un préjudice ait été causé. Cette responsabilité qui naît uniquement de l'existence d'un préjudice réparable trouve sa justification dans le fait que le dommage est le résultat **d'un risque** pris en charge par la collectivité. Ce risque est pris en charge, réparé au titre de la solidarité nationale. Le second fondement à cette responsabilité sans faute est **la rupture de l'égalité des charges publiques**, lorsque certains membres de la collectivité vont subir des charges particulières au nom de l'intérêt général. Ces charges particulières vont également être prises en charge, indemnisées. Il y a rupture devant l'égalité devant les charges publiques lorsqu'un particulier subit un dommage anormal et spécial.

Chapitre 1 : La faute

Les fautes administratives sont des fautes commises par les personnes morales de droit public (les collectivités territoriales, établissements publics, mais aussi les personnes privées gérant un service public entrent dans cette catégorie dès lors qu'elles utilisent des prérogatives de puissance publique). Ces fautes sont considérées comme administratives moins organiquement, que matériellement. La définition de la faute administrative qui est retenue est donc essentiellement matérielle. Il s'agit concrètement moins de fautes commises par des personnes de droit public, que des fautes qui sont commises dans l'exercice d'activités administratives (puissance publique) et qui donc sont soumises au droit administratif et qui, en principe, relèvent du juge administratif.

Voir la faute en tant que fait générateur, ce n'est pas déterminer dans quel cas et à quelle condition la faute commise par les agents d'une personne publique engage sa responsabilité. En effet ce n'est pas la question du fait générateur qui se pose, mais celle de l'imputabilité car il s'agit de déterminer si l'on est face à une faute personnelle ou à une faute de service (ce n'est donc pas ce que l'on va voir).

Il s'agit donc de définir à la fois la notion de faute administrative, il s'agit d'en comprendre les origines, les implications, et il s'agit de voir l'incidence variable que la faute peut avoir sur l'étendue de la responsabilité.

I. La notion de faute en droit administratif :

Selon la définition classique du civiliste **MARCEL PLANIOL** la faute est « un manquement à toute obligation préexistante ». Le professeur **RADE** précise que la faute est un comportement qui apparaît comme contradictoire avec une règle de conduite présentant un caractère obligatoire.

Pour apprécier le caractère fautif d'un comportement il convient de faire une comparaison entre le comportement de l'auteur et l'obligation qui ressort des textes. A l'issue de cette comparaison il convient de s'intéresser à la conformité ou non du comportement à l'obligation. L'obligation peut être une obligation d'agir ou de ne pas agir. En outre, cette comparaison se fait in concreto, dans les circonstances de l'espèce. La faute peut, à ce moment, être définie comme l'écart entre le comportement qu'a eu l'auteur et le comportement que l'on était en droit d'attendre de lui. Par la suite, il va falloir se référer à la manière dont cette obligation est interprétée en jurisprudence.

Concrètement, la faute peut consister en un mauvais agissement, en une abstention d'agissement, ou en un agissement tardif (ainsi, la responsabilité de l'administration peut se trouver dans sa lenteur et cette dernière va s'apprécier au regard des circonstances). L'obligation a ainsi un contenu qui est matériel et temporel. Peu importe que le manquement à une obligation ait été intentionnel ou non, il est fautif. Ainsi un manquement non intentionnel n'est pas exonératoire de responsabilité. Toutefois, le fait qu'il y ait faute intentionnelle constitue une circonstance aggravante, on considère que la faute est lourde. La distinction entre faute intentionnelle et faute non intentionnelle influe sur la caractérisation d'une faute personnelle des agents car si une faute non intentionnelle peut être considérée comme une faute personnelle, la faute intentionnelle est toujours considérée comme une faute personnelle de l'agent. L'intention joue donc sur l'imputabilité de la responsabilité.

Le point de départ est **d'établir le contenu exact de l'obligation** qui pèse sur l'obligation. Ce dernier doit être apprécié dans la situation où se trouve l'administration au moment où il y a dommage. Cela suppose deux choses, à savoir de connaître les sources précises et les textes qui sont applicables et savoir comment les appliquer.

A. Faute et illégalité:

Pour qu'il y ait faute en droit administratif, **il n'est pas nécessaire qu'il y ait illégalité**. La responsabilité peut naître d'un acte ou fait matériel constitutif d'une faute, mais pas d'une illégalité. Les promesses ou renseignements erronés donnés par l'administration sont des agissements fautifs de l'administration. Cependant si les renseignements ou promesse erronés résultent de fausses informations données par la personne elle-même, et bien le préjudice subi n'est pas réparable.

Lorsque le dommage procède d'une décision (l'édition d'un acte juridique a causé un dommage), les **deux notions vont être liées**. Si il s'avère que la décision est illégale, et bien en principe cette dernière sera considérée fautive du fait de cette illégalité car depuis l'arrêt de section du 26 janvier 1973 Conseil d'Etat DRIANCOURT l'on considère que **la commission d'une illégalité est toujours fautive** (peut importe qu'il s'agisse d'une illégalité interne ou externe). Pour autant il ne faut pas considérer que la faute constituée par une illégalité est de nature à engager la responsabilité de l'administration. Exemple : les vices de procédures ou de formes peuvent ne pas être source de responsabilité lorsque la décision reste justifiée au fond car le dommage est considéré comme résultant de l'application même de la réglementation mise en œuvre. C'est ce que l'on appelle des règles de formes ou de procédures substantielles. Exemple : c'est le cas d'un permis de construire et ce dernier aurait pu être régulièrement délivré si la procédure avait été respectée. Dans ce cas, le permis de construire aurait de toute façon pu être accordé. Et bien si ce permis avait été accordé en dehors du vice, et bien on ne peut obtenir indemnisation.

Quant est-ce qu'une illégalité est sans aucune conséquence ? Et bien lorsque **l'on exige une faute lourde**, c'est-à-dire une faute caractérisée. Une simple illégalité ne peut suffire dans ce cas.

Une décision légale dommageable peut-elle considérée comme fautive parce qu'elle est dommageable ? Toute illégalité est fautive, mais une décision légale ne peut jamais être fautive. Elle ne pourra pas générer de responsabilité sur le fondement de la faute. **L'absence d'illégalité entraîne l'absence de faute**. Arrêt Conseil d'Etat 20 juin 1970 BARTOLI : il y a donc absence de faute du fait de la validation d'une décision illégale. La décision est censée n'avoir jamais été illégale car elle a un effet rétroactif. L'irrégularité a été effacée, et la faute ne serait être retenue. Il y a aura **absence de faute en cas de validation d'une décision illégale**. Arrêt Conseil d'Etat 1979 BOULANGER : le Conseil d'Etat dit que la loi, ayant effacée l'irrégularité, la faute alléguée ne serait retenue. Ça tient à la portée des lois de validations qui peuvent avoir une portée rétroactive.

B. L'établissement de la faute :

Il s'agit de savoir qui doit établir la faute. Il y a **un principe qui est la responsabilité pour faute prouvée** et il y a **une exception qui est la responsabilité pour faute présumée**.

Normalement c'est à la victime d'établir la faute, donc le système de la faute présumée va renverser la charge de la preuve et la victime va être déchargée de prouver la faute puisqu'elle sera présumée.

1. Le principe: une responsabilité pour faute prouvée :

Il appartient à **la victime de prouver la faute qu'elle allègue** à l'encontre de l'administration. La procédure est inquisitoriale, c'est-à-dire que le juge va pouvoir aider la victime à établir la preuve en prescrivant à l'administration de verser certaines pièces au dossier que n'aurait pu obtenir la victime autrement. Le juge va donc contraindre l'administration à verser au dossier tous les éléments d'appréciation dont il dispose.

2. L'exception: une responsabilité pour faute présumée :

Il s'agit du cas où la victime n'est **plus dans l'obligation d'apporter la preuve de la faute alléguée**. Elle est donc dispensée de l'obligation d'établir la faute car a été mis en place une présomption de faute qui a pour effet de renverser la charge de la preuve. Il s'agit **d'une présomption simple** et non irréfragable et l'administration pourra donc la renverser en prouvant qu'elle n'a eu aucun comportement constitutif d'un manquement.

Remarque : dans le cas d'un système de responsabilité sans faute la question de la faute ne se pose jamais. Il faut qu'il y ait un fait générateur mais on ne se demande pas s'il est fautif. On est uniquement dans un système de responsabilité pour faute et non dans un système de responsabilité sans faute.

Le fait que l'on parle de présomption de faute n'a aucune conséquence sur le régime de responsabilité au fond. Ce système est clairement institué **dans 2 hypothèses**.

- **En cas d'accidents dont sont victimes les usagers du service public :**

Exemple de l'obligation d'entretien qui pèse sur l'administration : un automobiliste écrasé par un arbre tombé sur la route ou piéton qui tombe dans une tranchée sur la route. Dans ces cas nous sommes des usagers du service public et donc les victimes n'ont pas à rapporter la preuve de l'accident car la jurisprudence a considéré qu'il y a défaut d'entretien normal de l'ouvrage. C'est donc à **l'administration de démontrer qu'il n'y a pas eu défaut d'entretien normal** ou que **la victime aurait commis une faute** (s'il y avait indication du risque encouru, la victime a commis une faute). Si l'administration prouve qu'elle n'était pas en mesure d'assurer cet entretien normal, il n'y aura pas faute. En outre, **l'administration peut essayer d'atténuer** sa responsabilité en démontrant que même s'il n'y a pas eu d'entretien normal du service, et bien la victime a commis une faute.

En cas de chute d'arbre récente, si le service compétent n'a pas pu être informé et prendre les mesures appropriées, l'administration n'a pas pu prendre les précautions nécessaires, **elle ne sera pas fautive**.

La notion d'usager d'un ouvrage public **est entendue très largement par le juge** (exemple : englobe un chemin de canal). De la même façon, on **entend largement le défaut d'entretien normal** (par exemple, englobe le vice de conception d'une écluse. Cela favorise la victime). Exemple : un automobiliste qui circule sur un chemin de hallage d'un canal sans autorisation est considéré comme un usager par le juge alors qu'il n'était pas en situation régulière. Il a pu bénéficier du système de la faute présumée. Exemple : en cas de vice de conception d'une écluse, c'est la faute du concepteur qui est retenue mais le souci du juge de pouvoir permettre à la victime d'être indemnisée va condamner l'administration puis celle-ci va se retourner contre le véritable responsable.

- **En cas d'actes médicaux ou chirurgicaux pratiqués ayant eu des conséquences anormales, très inhabituelles ou inattendues :**

On est dans le cas d'opérations, d'actes chirurgicaux dont on a l'habitude de faire. L'idée d'aléa thérapeutique est donc à écarter.

On est dans l'hypothèse de soins donnés à des personnes en traitement dans des établissements hospitaliers publics (si établissement privé, cela relève du droit civil) ou de santé et ces soins ont eu des conséquences dommageables, anormales, inattendues ou inhabituelles (sans être exceptionnel). Le juge va considérer que ces conséquences **révèlent une faute commise dans l'organisation du service** ou d'une **faute commise dans le fonctionnement du service public**. Il a présomption de faute d'après le juge. Mais cette présomption est simple. Exemple d'un arrêt de 1962 : intervention courante et de caractère bénin qui provoque la paralysie d'un membre. Injection d'un traitement, mais usager ressort de l'hôpital avec l'hépatite B.

Cette jurisprudence a connu un certain élargissement et elle s'applique par extension à la réparation par les hôpitaux publics de la contamination par le virus du sida ou d'hépatite lors de transfusion sanguine. Dans ce cas là, on retombe dans le système normal, donc **la victime doit prouver la faute** et il va s'agir d'apporter la preuve qu'une faute a été commise dans l'utilisation, par les services de l'hôpital public, des produits fournis. En ce qui concerne les vaccinations obligatoires et bien il s'agit d'un cas à part qui est régit par la loi et qui **institue à la charge de l'Etat une responsabilité sans faute**, l'état nous faisant encourir un risque donc cela ne relève pas du régime de la faute présumée.

Dans le cas des infections nosocomiales qui amène au décès (infections dues à des germes microbiens accidentellement introduit). Le Conseil d'Etat dans un arrêt COHEN 9 décembre 1988 considère qu'il y a **une présomption de faute** en pareille hypothèse car il considère que c'est anormal. C'est à l'hôpital de démontrer qu'il n'y a pas eu de faute commise. Dans un premier temps la Cour de Cassation a rejoint cette jurisprudence par un arrêt du 21 mai 1996 en mettant en place une **présomption de faute en cas d'infection contractée lors d'intervention pratiquées dans une salle** d'opération ou dans une salle d'accouchement. Dans un second temps la Cour met en place une **présomption irréfragable** dans un arrêt du 29 juin 1999 car elle se prononce dans le sens d'une obligation de sécurité de résultat qui ne cède devant la preuve d'aucune faute étrangère. Elle passe ainsi de la faute simple à la faute irréfragable.

Cette jurisprudence a **été étendue au matériel utilisé lors de l'exécution de l'acte médical**. On ne doit pas attraper une infection nosocomiale via le matériel médical. On sort donc du cadre de l'opération.

On peut se demander quand le juge va avoir recours au système de la faute présumée ? Le juge **utilise ce système au cas par cas**. Le juge fait application du régime de présomption de faute lorsqu'il est difficile ou impossible pour la victime de prouver une faute qui paraît très probable. Dans ce cas le juge va renverser la charge de la preuve en obligeant l'administration à se dédouaner. Exemple arrêt du Conseil d'Etat ADDISHANE 1984 : il s'agit du cas où un enfant qui s'est noyé dans une piscine municipale. Pour le juge c'est une faute présumée dans l'organisation du service. C'est donc à la commune de se dédouaner.

II. L'exigence d'une faute lourde :

C'est un **domaine particulier à la responsabilité administrative** car pour le Code Civil toute faute, qu'elle soit légère ou non, est de nature à engager la responsabilité délictuelle (article 1382 à 1384 du Code Civil). Dans le cadre de la responsabilité de la puissance publique **une faute lourde peut être exigée** car l'on est face à l'intérêt général qui peut donc transcender les intérêts privés. S'agissant de certaines activités, elles ne peuvent donner lieu à responsabilité que si la faute est lourde (caractérisée). Toute faute n'est donc pas de nature à engager la responsabilité de l'administration.

A. La définition et la justification de la faute lourde :

1. Définition :

La faute c'est un écart de comportement de l'administration par rapport aux obligations qui pèsent sur elle. La faute lourde c'est lorsque **cet écart est particulièrement important**. On apprécie le comportement qu'aurait du avoir l'administration en fonction des circonstances de temps et de lieu.

L'écart de comportement doit **être suffisamment important pour engager la responsabilité** de l'administration. Là encore l'appréciation se fait in concreto (on recherche les faits concrets à l'origine de l'affaire, on compare avec les faits de l'affaire et on met en avant les similitudes entre les deux affaires, d'où il va se dégager une ligne de conduite). La gravité de la faute ne se présume pas par rapport à la gravité du dommage subi. Un comportement grave pourra n'avoir aucune conséquence voire des conséquences minimales. On considère uniquement le comportement de l'administration.

2. La justification de l'exigence d'une faute lourde :

Ce qui justifie la faute lourde c'est **la difficulté des activités en cause**. La justification de la faute lourde est apparue très tôt à propos d'une activité régalienne, celle de la police. Arrêt du Conseil d'Etat de 1925 CLEF : il est dit que pour s'acquitter de la lourde tâche de maintenir l'ordre dans la rue, les forces de police ne doivent pas voir leurs actions éternuées par des menaces permanentes de complications contentieuses.

Après avoir eu **une atténuation de cette exigence**, **aujourd'hui on y revient** car il en va de l'intérêt du service et ce qui est perdu dans le service va contre l'intérêt des usagers

2.a. Le recul de la faute lourde :

Il y a eu un recul de la faute lourde pour **des raisons d'équité et de compréhension des justiciables**. Exemple : chaque fois que le juge estime que des intérêts humains essentiels sont en cause, il n'y a plus l'exigence de faute lourde. Parce qu'ils sont essentiels, ils requièrent un service infaillible. Ça penche du côté de la victime. Mais à force de mettre de côté l'intérêt du service, celui-ci en pâtissait. **L'intérêt général était donc en danger**.

Finalement, il y a donc un système d'équilibre et la tendance est de retenir le critère de la difficulté de l'activité, on ne part plus du principe que toute l'activité est difficile. Cela dépend donc notamment des circonstances d'exercice de celle-ci. On cherche à mettre en place une application plus juste de la faute lourde. Elle est **abandonnée dans certains domaines, sauf si des difficultés**

particulières resurgissent. Ainsi l'exigence d'une faute lourde a été abandonnée dans différents cas :

- **En matière d'activités de secours et de sauvetage :** la difficulté dans ces situations est qu'il faut intervenir de manière urgente car des intérêts vitaux sont en jeu. On a donc eu tendance à considérer que toute faute était susceptible de générer une responsabilité. Mais encore faut-il qu'il y ait eu faute. On va donc **abandonner la faute lourde** mais le fait de ne pas sauver la personne ne génère pas toujours une responsabilité. Ce **n'est pas une présomption**, la faute dépend de la présence d'une faute dans les conditions dans lesquelles sont intervenues les personnes. Cela dépend donc du fait qu'il faut du faire face à l'urgence, compte tenu des conditions dans lesquelles l'opération s'est déroulée. S'ils ont tout fait pour remplir leurs obligations, il n'y a pas de faute et la responsabilité n'est pas reconnue. La responsabilité n'est donc pas facile à mettre en œuvre depuis l'abandon de la faute lourde car cela dépend toujours des circonstances. Exemple : les services de secours comme le SAMU engagent la responsabilité de l'établissement hospitalier. L'exigence **d'une faute lourde a été abandonnée** par l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 juin 1997 THEUX : le SAMU renonce à assurer par hélicoptère le transport d'un joueur de rugby gravement blessé en raison des raisons de mauvaises conditions météorologiques. Le juge va rechercher uniquement la faute simple et il se pose la question de savoir si le fait pour le SAMU d'avoir refusé le transport constitue une faute. En l'espèce aucune faute n'était constituée.
- **En cas d'opération d'assistance en mer et de sauvetage de navire :** dans ces situations la faute lourde n'est plus requise non plus. Depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 13 mars 1998 AMEON une **faute simple suffit pour engager la responsabilité de l'état**. En l'espèce l'on considère que la distance entre les côtes françaises et le lieu du sinistre, mais aussi le fait que les moyens de sauvetages mis en œuvre étaient très importants, il n'y a pas de faute.
- **En cas de lutte contre l'incendie également :** aujourd'hui la responsabilité des personnes publiques du service de lutte contre l'incendie est **un régime de responsabilité pour faute simple**. Arrêt du 29 avril 198 COMMUNE HANNAPES : l'on a estimé qu'il y avait eu un retard à intervenir qui était constitutif d'une faute imputable à la commune.

2.b. Résurgence de l'exigence d'une faute lourde :

En matière médicale il va y avoir **une résurgence de la faute lourde**. La loi du 9 mars 2002 a réintroduit la faute lourde dans le domaine médical à la suite du refus de certains médecins de réaliser des échographies prénatales.

B. Le champ d'application de la faute lourde :

Aujourd'hui l'exigence d'une faute lourde vise à **tenir compte des difficultés particulières d'une activité**. Donc la tendance aujourd'hui c'est de ne plus considérer qu'une activité dans son ensemble soit difficile, mais d'appliquer le critère de la difficulté au cas par cas. Et s'il s'avère qu'il y avait une difficulté l'on va requérir une faute lourde.

C'est ainsi qu'il y a eu des revirements de jurisprudences et des réajustements de jurisprudences.

1. L'exigence de la faute lourde en matière d'activité de la police administrative :

Pendant longtemps il s'agissait d'une activité régalienne et donc l'on considérait qu'il n'y avait pas de responsabilité car les dommages résultaient de la contrepartie de l'action administrative (arrêt du Conseil d'Etat de 1999 LEPREUX).

Il va falloir attendre l'arrêt du 10 février 1905 TOMASO GRECO pour qu'émerge **une responsabilité du fait de police administrative**. Cependant cette responsabilité va tout d'abord être limitée à la commission d'une faute lourde dans toute l'activité. Puis, le Conseil d'Etat va finir par admettre que **le critère de la difficulté qui justifie la faute lourde ne se justifie pas pour toute l'activité**.

Le Conseil d'Etat va faire une distinction entre les activités matérielles de polices (activités sur le terrain) et les activités juridiques de polices (décision qui génèrent les opérations de terrains). Dans un premier temps il va considérer que seules les activités matérielles présente une difficulté et donc seules **les activités de terrains sont soumises à une faute lourde** (arrêt du Conseil d'Etat du 9 mai 1958 GRUE). Il va soumettre **les activités juridiques à la faute simple** (arrêt du Conseil d'Etat du 25 mars 1966 SOCIETE DES FILMS MARCEAU).

Le Conseil d'Etat va, par la suite, affiner sa jurisprudence en considérant que l'appréciation de la difficulté de l'activité de police qui justifie la faute lourde ne **passse pas nécessairement par cette distinction**. Le Conseil va donc admettre que l'édition d'actes juridiques puisse être délicate et entraîner la justification d'une faute lourde et que certaines activités matérielles de police puissent être soumises à une faute simple.

On se contente donc d'appliquer **indépendamment de la nature de l'activité le critère de la difficulté réelle de l'activité des circonstances de l'activité**. Avant tout, le juge va donc devoir déterminer si les circonstances de l'activité présentaient une difficulté particulière, pour savoir s'il s'agit d'une faute simple ou d'une faute lourde.

2. L'exigence d'une faute lourde en matière hospitalière :

Pendant longtemps le régime de la faute lourde était appliqué à tous les actes médicaux et chirurgicaux pratiqués dans les hôpitaux publics. On considérait donc que dans ce cas il y avait eu un mauvais fonctionnement du service. Par contre, quant il s'agissait de mettre en cause l'organisation du service, et bien une faute simple était requise. Il y avait tout de même une exception à la faute lourde pour les soins courants. Cela est logique car ces soins ne présentaient aucune difficulté.

Aujourd'hui, cette distinction a été abandonnée au profit de la faute simple. On a **supprimé toute exigence de faute lourde**. Arrêt du Conseil d'Etat 10 avril 1992 époux V : l'arrêt est relatif aux actes médicaux.

Toutefois la loi de 2002 a **réintroduit la faute lourde dans le domaine médical** en matière d'examen prénatale puisque face au refus de certains médecins de pratiquer des échographies prénatales, et bien l'on a remis en place cette place pour permettre au service de fonctionner normalement.

3. L'exigence d'une faute lourde en matière de contrôle administratif :

Pendant longtemps les activités de contrôle ont été considérées comme techniquement difficiles à exercer. Face à cette difficulté, et bien **seule une faute lourde pouvait engager la responsabilité de l'Etat**, qu'il s'agisse d'un dommage subi par un administré (CE 1946 CAISSE DEPARTEMENTALE D'ASSURANCE SOCIALE DE MEURTHE ET MOSELLE) ou un préjudice causé à une collectivité ou à un établissement contrôlés eux même (CE 1978 COMMUNE DE CHAMPIGNY SUR MARNE).

Aujourd'hui le partage de la faute lourde et de la faute simple se fait également au cas par cas. Aujourd'hui c'est **le critère de la difficulté de l'exercice des contrôles qui est appliqué**. Il va de soit que ce qui va justifier le passage de la faute lourde à la faute simple est la difficulté. Exemple : la responsabilité de l'Etat du fait de son contrôle de réglementation et des centres de transfusions sanguine est soumise à une faute simple depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 9 avril 1993 DBG. Si le critère de la difficulté est vérifié, on met en place une faute lourde.

Concernant le contrôle de tutelle, ce dernier **relève de la responsabilité pour faute lourde** car la difficulté se trouve vis-à-vis des moyens et de l'importance de la tâche.

S'agissant des contrôles effectués par les autorités administratives indépendantes, et bien le Conseil d'Etat continu de **maintenir l'exigence d'une faute lourde**. Arrêt CAA de Paris de 1999 GROUPE D'ENTRE SANGLES : l'arrêt de la cour d'Appel est cassé car le Conseil exige une faute lourde.

4. L'exigence d'une faute lourde en matière de finances publiques :

Il s'agit des services chargés de déterminer le montant des impositions et d'assurer le recouvrement des recettes publiques.

Pendant très longtemps la faute lourde a été maintenue pour protéger les données publiques. Une évolution s'est produite dans le même sens qu'en matière de police, et l'on **n'a plus systématisé le recours à la faute lourde**, on le soumet à l'existence d'une difficulté dans l'exercice de l'activité. Le recours à la faute lourde se fait au cas par cas en appliquant le critère de la difficulté (Arrêt du Conseil d'Etat 27 juillet 1990 BOURGEOIS qui a été confirmé par l'arrêt du Conseil d'Etat de 1997 COMMUNE D'ARCEUIL).

Tout acte détachable de l'activité de recouvrement ou de l'établissement de l'assiette est **soumis au régime de la faute simple**.

5. L'exigence d'une faute lourde en matière du service public de la justice :

Pendant longtemps l'ensemble du service public de la justice (organisation et fonctionnement) donnait lieu à **une irresponsabilité car il s'agissait d'une fonction régalienne** de l'Etat. Par la suite, l'on va passer à la responsabilité fondée sur le principe de la faute de service. L'Etat est donc responsable de la faute de service. Cela va être basé sur **une distinction entre organisation et fonctionnement du service public** de la justice.

Si responsabilité il y a, cette dernière **ne concernait au départ que l'organisation du service de la justice** (défaut d'organisation), mais cette évolution ne pouvait concerner la fonction juridictionnelle (judiciaire et administrative). Il faut attendre la loi de 1972 pour la juridiction judiciaire et l'arrêt

DARMONT de 1978 pour la juridiction administrative pour qu'ils **puissent voir leur responsabilité engagée au titre de leur fonctionnement**. Avec la loi de 1972 relative à la réforme de la procédure civile, l'article 11 va instituer le principe d'une **responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice** dans deux hypothèses : **en cas de faute lourde** et **de déni de justice** (le juge ne juge pas).

La jurisprudence de la Cassation va aller vers **une reconnaissance d'une facilité de la responsabilité** car elle **définit** très soupagement la faute lourde. Pour elle il s'agit de **l'activité des tribunaux judiciaires** mais aussi **des actes qui n'en sont pas détachables**. Elle va objectiver (elle en donne une définition) la notion de faute lourde. Et elle va l'entendre très soupagement. La Cour de Cassation va également donner **une définition du comportement constitutif d'une faute lourde** dans son **arrêt de 2001 BOLLE ET LAROCHE**. Cette définition ne dépend plus de l'appréciation de chacun. La faute lourde est ainsi toute déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi.

Il arrive cependant que **l'exigence d'une faute lourde soit écartée** (exception). Pour déroger à ce principe il faut une loi. C'est le cas pour **les personnes placées en détention provisoire**, qui bénéficie d'une relaxe, d'un acquittement, décision de non lieux. Elles vont pouvoir obtenir une **indemnisation sans condition de faute**. C'est aussi le cas pour la tutelle. Il y a **responsabilité de l'Etat** du fait des conséquences dommageables pour la personne placée sous tutelle qui résulterait d'une faute commise par le juge des tutelles (régime de responsabilité pour faute simple).

Dans la mesure où le Code Civil ne va pas pouvoir s'appliquer, et bien c'est le juge administratif qui va poser le principe de la responsabilité de l'Etat du fait du mauvais fonctionnement des juridictions administratives. Il va considérer que **seule une faute lourde peut engager la responsabilité de l'Etat** lorsqu'elle est contestée. Il s'agit **du fonctionnement de la justice administrative**. L'appréciation de la faute lourde va se faire au cas par cas en fonction de la situation et des circonstances. Ainsi l'objectivisation de la faute lourde ne sera pas reprise par le Conseil d'Etat.

Il y a **une exception en ce qui concerne les décisions définitives** à savoir **les décisions qui ont autorité de chose jugée** (rendue au fond) et **décisions qui ont force de chose jugée**. De telles décisions ne sont plus susceptibles de faire l'objet d'un recours. Seules **les décisions non définitives peuvent engager la responsabilité de l'Etat pour mauvais fonctionnement** (ce sont les décisions remises en cause par une voie de recours). Il y a **une exception** au fait que les décisions définitives ne peuvent engager la responsabilité de l'Etat. Ainsi **l'arrêt COBLER de la CJCE** estime qu'en cas de violation **caractérisé du droit de l'union même par une décision définitive, la responsabilité de l'Etat peut être engagée**. Cela vise cependant uniquement à réparer le dommage. On exige une violation caractérisée, inexcusable dans ce cas.

L'arrêt MAGGIERA de la CJCE met en place **une responsabilité pour faute simple du fait des décisions de justices lorsqu'il y a non respect du délai raisonnable**. La seule chose que l'on remet en cause est que les procédures ayant conduits à la décision **ont été trop lentes**, peut importe la décision sur le fond.

6. L'exigence d'une faute lourde pour la responsabilité de l'administration pénitentiaire :

A l'origine cette responsabilité était **subordonnée à une faute lourde** d'après l'arrêt de 1958 RAKOTOARINOVY du Conseil d'Etat.

Concernant l'organisation du service pénitentiaire une **faute simple été nécessaire** (arrêt VOLMERANGE 1956 Conseil d'Etat). L'objectif était de tenir compte des difficultés de l'action pénitentiaires. Progressivement, ce critère va être abandonné par le Conseil d'Etat qui va exiger une faute simple pour la prise en charge des détenus et les activités d'encadrement. Cela est passé par deux étapes :

- **Concernant l'atteinte aux personnes** : on exige **une faute simple en cas d'atteinte à un détenu** (cas de suicide par exemple) depuis l'arrêt du Conseil d'Etat de 2003 MADAME CHABAT.
- **Concernant l'atteinte aux biens** : il s'agit de l'hypothèse de détenus qui sont volés en prison. Un arrêt du Conseil d'Etat de 2008 BOUSSOUAR considère que les mesures adoptées par les services pénitentiaires étaient fautives.

On parle de l'hypothèse où il y a une détention classique. Aujourd'hui il existe des **méthodes libérales alternatives à l'enfermement**. Dans le cadre de ce système de méthode libérale alternative on n'est plus dans le cadre d'une responsabilité pour faute, on tombe dans **le cadre d'une responsabilité pour risque**. Ce régime s'applique aux décisions de placement d'office d'aliénés.

Chapitre 2 : Les faits générateurs de la responsabilité sans faute : le risque et la rupture de l'égalité devant les charges publiques

La responsabilité sans faute est une invention du juge administratif, qui a été par la suite reprise en droit civil. On trouve des traces de cette responsabilité dans l'interprétation des juges de la loi du 28 pluviôse an 8. Cette interprétation va conduire à pouvoir réparer les dommages causés du fait de travaux publics, même en l'absence de faute.

La notion de risque, que l'on retrouve en tant que fait générateur de cette responsabilité sans faute, a été investie par la doctrine civiliste. Ce régime de responsabilité répond à un sentiment d'une nécessaire indemnisation de la victime dans certaines circonstances particulières **au nom de l'équité** car il serait choquant que certains préjudices ne puissent pas être réparés en l'absence de faute. Cette responsabilité sans faute est d'ordre public :

- **Du point de vue du juge** : moyen que le juge peut soulever alors même que le requérant ne l'a pas fait.
- **Du point de vue du requérant** : c'est un moyen qu'il peut soulever à n'importe quel moment de la procédure (normalement impossible en appel d'introduire de nouveaux éléments).

Depuis un arrêt du Conseil d'Etat de 2003 ADARC la notion d'ordre public a été réduite. **Ça ne vaut plus que pour le juge**. Désormais les requérants ne peuvent plus soulever ce moyen en tout état de procédure.

Il n'en n'est pas moins que la responsabilité sans faute reste d'ordre public et elle a deux faits générateurs, à savoir **le risque** et **la rupture de l'égalité devant les charges publiques**.

I. Le risque :

L'idée de la responsabilité sans faute pour risque est que certaines activités qui sont assurées par la puissance publique sont génératrices d'un risque de dommages spécifiques. Si ce risque se réalise, et bien du **seul fait de l'exposition des victimes à ce risque, elles vont avoir un droit à indemnisation**. Pour qu'il y ait droit à réparation il faut que **le risque ce soit réalisé** car le dommage est la conséquence de ce dernier.

Il s'agit de prendre en charge le risque **au titre de la solidarité nationale**. Cette responsabilité est la consécration d'un phénomène de socialisation de la réparation des dommages. La responsabilité sans faute pour risque s'applique dans trois conditions :

- En cas de dommage qui trouve son origine dans des choses, méthodes ou situations dangereuses.
- En cas de dommages subit par les collaborateurs du service public.
- En cas de dommages de travaux publics causés à des tiers.

A. Les dommages ayant leur origine dans des choses, méthodes ou situations dangereuses :

C'est parce qu'il y a un risque spécial de dommage du fait de la dangerosité de certaines choses, méthodes ou situations qu'elles sont susceptibles d'engendrer une responsabilité sans faute.

1. Les choses dangereuses :

C'est parce que le législateur et le juge ont estimé que certaines choses présentaient un caractère dangereux, que le régime de responsabilité sans faute est ouvert. Ce régime n'a pas vocation à s'appliquer à toute chose que l'on estimerait dangereuse. Les choses dangereuses font références à des cas précis, ce que nous allons voir ci-dessous.

1.a. Les explosifs :

C'est à propos des explosifs que le juge a inauguré sa jurisprudence de responsabilité sans faute du fait des choses dangereuses par un arrêt du 28 mars 1919 REGNAULT DESROZIERES (les faits se sont passés en 1916) en dégageant la notion de risque spécial. En l'espèce, ce qui a généré le risque spécial est la nature des choses mais surtout que les risques excédaient les limites de celles qui résultent normalement du voisinage. Le juge crée ainsi un risque spécial de voisinage.

Cette solution a également été appliquée à l'occasion de l'explosion de wagon de munitions dans une gare par un arrêt du Conseil d'Etat de 1966 MINISTRE DES ARMEES CONTRE SNCF.

Cependant, cette solution ne s'applique pas en cas d'utilisation de fusée pour des tirs d'artifices (arrêt du Conseil d'Etat de 1979 MOISAN). Dans cette hypothèse il va falloir démontrer la présence d'une faute car les fusées ne sont pas suffisamment dangereuses pour justifier l'application de ce régime de responsabilité sans faute du fait des choses dangereuse.

La jurisprudence de principe REGNAULT DESROZIERES ne s'applique pas en cas de régime forfaitaire de réparation d'après un arrêt du Conseil d'Etat de 1952 VEUVE DEVEZ. Cet arrêt de 1952 ne s'applique pas lorsque ce sont des tiers qui sont des victimes. Ainsi, lorsque la victime est dans une situation contractuelle avec l'Etat, la jurisprudence ne s'applique pas.

1.b. Les armes et engins dangereux :

Il s'agit de parler essentiellement d'activité de police. C'est ainsi qu'en 1949, le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité sans faute dans le domaine des activités de police (arrêts CONSORT LECOMTE et FRANQUETTE ET BARAMI).

Ce régime s'applique lorsque les victimes sont des tiers. Il y a trois conditions qui doivent être remplies : le dommage doit être grave, l'utilisation d'une arme à feu, et dommage causés à des personnes ou à des biens. Les tiers sont les personnes étrangères à l'opération qui a occasionnée l'accident.

Les victimes, n'étant pas tiers à l'opération de police, vont devoir établir l'existence d'une faute contre le service de police pour être indemnisée. Dans ce cas c'est une faute simple qui est requise depuis l'arrêt de 1951 AUBERGE ET DUMART du Conseil d'Etat.

Cela concerne **aussi bien les opérations de police judiciaire, que de police administrative**. C'est ce qui ressort de l'arrêt du Cour de Cassation GIRI de 1956. Cette jurisprudence considère que dès lors qu'il s'agit de la responsabilité devant le juge judiciaire d'un service public à gestion publique, ce sont les **règles du droit administratif qui doivent s'appliquer devant le juge judiciaire**. La Cour de Cassation admet que la responsabilité pour risque de l'Etat à l'égard des tiers puisse être engagée en **cas d'usage d'arme à feu par la police** mais aussi **par le malfaiteur recherché** (sont visées toutes les armes à feu sans distinctions).

1.c. Les ouvrages publics dangereux :

Ce régime s'applique aux ouvrages publics dangereux et donc l'on reconnaît **la responsabilité sans faute, même si la victime est un usager** (arrêt Conseil d'Etat 1973 DALLAUT).

Pendant longtemps la jurisprudence était limitée aux ouvrages pour le transport, la distribution du gaz et de l'eau (pilonne électrique). Entrent aujourd'hui dans ce cas de figure les voies publiques à condition qu'elles aient un caractère exceptionnellement dangereux. Exemple d'une route située au pied d'une falaise exposée aux chutes de pierres : dans le cas où toutes les mesures ont été mises en œuvre pour protéger de ces chutes de pierres, l'on ne peut reprocher en cas d'accident à l'administration qu'il y a eu un défaut d'entretien normal et donc on agira sur le terrain de la **responsabilité sans faute du fait d'un ouvrage public dangereux**. S'il s'avère par contre que le route n'a pas fait l'objet de mesures particulières pour protéger les usagers, on pourra faire jouer le régime de **responsabilité pour faute pour défaut d'entretien** (faute présumée).

2. Les méthodes dangereuses :

La responsabilité sans faute pour risque a **été étendue en 1956 aux hypothèses où l'administration utilise des méthodes dangereuses**. Il y a trois grandes catégories de méthodes dangereuses.

2.a. Les méthodes libérales de rééducation :

La jurisprudence de principe est l'arrêt du Conseil d'Etat THOUZELLIER de 1956. Cela concerne les mineurs délinquants que l'on ne peut placer en rétention, mais en milieu semis ouvert. L'idée est que le législateur prévoit **la possibilité de placer les mineurs** et donc en permettant que des méthodes d'éducation libérales dans ces milieux soient mises en place, et bien **le législateur crée un risque pour les tiers** car ce sont des mineurs délinquants qui présentent une dangerosité (peuvent commettre des délits, et des dommages aux tiers). Au départ c'est donc l'Etat qui a créé la loi, le risque, et **c'est donc la responsabilité de l'Etat qui sera engagé**. N'était pris en charge par le biais de ce régime que le dommage causé dans les parages de l'institution où étaient placés les délinquants.

Cette jurisprudence va être **réajustée par rapport à cette idée de risque spécial de voisinage**. L'on va supprimer le terme « de voisinage », ce qui va étendre le champ d'application du régime. C'est un arrêt de 1966 TROUILLET du Conseil d'Etat qui va effectuer ce réajustement.

Malgré tout le **lien de causalité doit toujours être établi** entre le dommage et le fait que le délinquant soit placé en semis liberté (s'il s'est évadé depuis plus d'un an on n'estimera pas systématiquement qu'il y a eu un lien de causalité).

La responsabilité sans faute de l'Etat est engagée que ce soit **des institutions privées d'éducation ou des institutions d'éducation publiques** et même s'ils ont été confiés à **des personnes dignes de confiance même non habilitées** d'après l'arrêt du Conseil d'Etat de 1969 DELANNOY et l'arrêt du Conseil d'Etat de 1997 PELLE.

L'inconvénient de la jurisprudence THOUZELLIER est qu'elle ne concerne que les mineurs délinquants (car il n'y a pas que les mineurs délinquants qui sont pris en charge par l'Etat). Il s'agit de s'intéresser **aux mineurs en danger**. Dans ce cas ça relève de l'Etat et de la personne publique qui a en charge l'enfant (le département). Les dommages causés par ces mineurs à l'extérieur des diverses institution de veille à l'enfance ou ils sont placés ne relevaient pas de ce régime de responsabilité pour risque et donc sans faute. C'est donc le régime de responsabilité pour faute qui s'applique. Mais comme il est parfois dur pour les victimes de démontrer la faute **c'est le régime de la faute présumée qui s'applique**.

Cela pose une distension de régime entre le mineur délinquant et celui en danger. Il va donc y avoir **une évolution de jurisprudence** car on a mis en place un **régime de responsabilité sans faute du fait des personnes que l'on a sous sa garde**. C'est un arrêt de la Cour d'Appel de Douai de 2004 qui va, déclarer l'Etat responsable d'un dommage subi par le requérant en raison du vol et de la dégradation de son véhicule par un mineur placé dans un centre d'action éducative par le juge. La Cour va **fonder la responsabilité de l'Etat sur l'article 1384 du Code Civil et donc sur la notion de garde** et non sur la jurisprudence THOUZELLIER. On voit ainsi émerger un nouveau régime de responsabilité sans faute en dehors de la jurisprudence THOUZELLIER. Cette solution s'inspire de l'arrêt de 1991 BLIECK de la Cour de Cassation. Cette jurisprudence va être confirmée par le Conseil d'Etat dans un arrêt de 2005 AXA mais le Conseil ne se fonde pas sur l'article 1384, et il marque ainsi quand même une rupture car il ne veut pas être lié par la notion civiliste de garde.

L'avantage de cette jurisprudence **est qu'elle a vocation à s'appliquer à tous les mineurs**, et pas seulement aux délinquants en semi liberté. L'idée est de détacher la responsabilité sans faute de l'arrêt THOUZELLIER. L'Etat **rattache donc cette notion à celle de risque spécial**. Ainsi, si le département prouve qu'il n'a pas commis de faute, on pourra engager la responsabilité sur le fondement de la garde, c'est-à-dire d'établir que le département avait la garde du mineur. **Est-ce que c'est la garde juridique ou effective qui est prise en compte ?** Ce qui compte est de savoir qui a la garde juridique (ça peut être l'Etat, le département, ou toute personne publique qui peut être responsable dès lors que la garde lui a été confiée alors que dans la jurisprudence THOUZELLIER c'était seulement l'Etat).

Concernant **le champ d'application de la jurisprudence THOUZELLIER**, elle a été étendue à des cas analogues, c'est-à-dire à des personnes qui n'étaient pas mineurs, mais qui étaient dans une situation analogue comme pour **le traitement des malades mentaux en voie de guérison et qui sont hébergés dans des hôpitaux psychiatriques** (Conseil d'Etat arrêt de 1967 DEPARTEMENT DE LA MOSSELLE). De la même façon ce régime va s'appliquer à **un malade mental qui fait l'objet d'un placement familial surveillé** (il reste sous la responsabilité de l'hôpital dans ce cas et c'est un régime de semi liberté) d'après un arrêt du Conseil d'Etat de 1987 PIOLLET. Par contre, le placement d'un malade mental en libre service en gage le régime de responsabilité pour faute pour les tiers. La jurisprudence va également **s'étendre aux détenus majeurs** en situation de réinsertion supposant une liberté surveillée (exemple, pour les permissions de sortir accordées aux détenus). Ces mesures

créent donc un risque spécial. Si un dommage est ainsi causé par un détenu, on peut appliquer la jurisprudence THOUZELLIER (on peut engager la responsabilité de l'Etat). Conseil d'Etat de 1981 THEYS : Cette jurisprudence bénéficie à toutes les méthodes libérales à risque comme la libération conditionnelle. Enfin l'on a appliqué la jurisprudence THOUZELLIER dans le cadre des méthodes de protection policière assurée à diverses personnalités d'après un arrêt du TA de Grenoble de 1991 MADAME COLOMBIER. Cependant le Conseil d'Etat n'a pas confirmé cette jurisprudence.

2.b. Méthodes thérapeutiques nouvelles :

Il faut rappeler la loi de 2002 COUCHENER sur les droits des malades et donc ce régime donne lieu à l'intervention d'un fond d'indemnisation. On est dans l'hypothèse où des personnes hospitalisées ont été exposées à un risque spécial de dommage car a été mis en œuvre à leur profit des méthodes thérapeutiques ou des procédés médicaux nouveaux. On est donc dans le cadre de la responsabilité médicale, et cela renvoi à l'idée d'aléa thérapeutique.

La CAA de Lyon, dans un arrêt de 1990 CONSORT GOMEZ considère que la mise en œuvre d'une méthode chirurgicale ou technique nouvelle crée un risque spécial pour les malades et justifie une responsabilité sans faute à trois conditions :

- Les suites possibles de cette méthodes techniques n'étaient pas entièrement connues (en l'état des connaissances l'on ne pouvait pas les connaître de manière absolue).
- Il faut que le recours à cette méthode n'aient pas été imposés par des raisons vitales.
- Les conséquences dommageables doivent être directes, avoir un caractère exceptionnel (entendu comme spécial ou la réalisation de l'acte est peu courante) et anormalement grave.

Par la suite le Conseil d'Etat a été amené à se prononcer dans l'arrêt de 1993 BIANCHI et il considère aussi qu'un acte médical nécessaire au diagnostic ou au traitement du malade est susceptible d'engager la responsabilité sans faute pour risque d'un centre hospitalier si trois conditions cumulatives sont remplies :

- L'acte doit présenter un risque dont l'existence est connue mais dont la réalisation est exceptionnelle.
- Il ne doit pas y avoir de raison de penser que le patient soit particulièrement exposé à ce risque
- L'exécution de cet acte doit être directement à l'origine de dommages d'une extrême gravité, et sans rapport avec l'état du patient (c'est-à-dire son évolution prévisible).

La jurisprudence du Conseil d'Etat **est la plus large** car il couvre les conséquences susceptibles d'être connues, l'aléa se trouve d'avantage dans la réalisation que dans la connaissance. En outre, il parle uniquement d'acte nécessaire. Enfin, si le patient s'est exposé à ce risque, il n'y a plus d'aléa

L'arrêt BIANCHI a été confirmé par une jurisprudence abondante. Conseil d'Etat 1997 arrêt HOPITAL JOSEPH-HUMBERT D'ARLES CONTRE MADAME MERAZ: il s'agit du cas d'une anesthésie générale pratiquée à l'occasion d'une criconcision d'un jeune musulman qui a conduit à un arrêt cardiaque. L'anesthésie n'est pas une méthode thérapeutique nouvelle et aucune faute n'a été commise en l'espèce. Il n'y a donc pas de possibilité d'indemniser le patient sauf si l'on admet qu'il y a un aléa

thérapeutique, mais en l'espèce nous ne sommes pas dans le cas d'une thérapie et donc Conseil d'Etat est sorti de l'exigence de l'acte accompli à des fins thérapeutiques.

Aujourd'hui OMNIAM a vocation à indemniser les victimes dans le domaine médical, mais certaines conditions doivent être remplies

En ce qui concerne les centres de transfusion sanguine deux types de responsabilités peuvent être recherchées. Tout d'abord la responsabilité de l'Etat est à rechercher dans le contrôle car ce dernier doit assurer par son contrôle une mission de protection de la santé publique. Ainsi sa responsabilité peut naître du fait qu'il n'aura pas assuré un contrôle évitant que le produit puisse être défectueux et il s'agit d'une faute simple. En outre, la responsabilité des centres de transfusion sanguine peut être recherchée (donc les fournisseurs). C'est ce qui ressort de deux arrêts de 1995 JOUAN N'GUYEN du Conseil d'Etat. Ainsi une responsabilité sans faute des centres du fait de la défectuosité des produits peut être engagée. On met donc en place une responsabilité sans faute car l'on ne veut pas que les centres de transfusions démontrent qu'ils n'ont commis aucune faute.

Ce régime a été confirmé par une jurisprudence constante car plusieurs centres de transfusion sanguine public ou privé ont été à l'origine de la contamination du virus du SIDA. Il est certain que pour imputer le dommage il faut savoir si c'est la livraison de fourniture ou l'utilisation qui constitue des fautes. D'où mise en place de la responsabilité in solidum (on attaque l'un pour le tout et lui se retourne contre les autres). La personne lésée peut demander la réparation de la totalité du préjudice à l'un des centres publics, à charge de se retourner contre les centres coauteurs du dommage (arrêt du Conseil d'Etat de 2001 ASSISTANCE DES HOPITAUX DE PARIS).

La loi de 4 mars 2002 (relative aux droits des malades) introduit dans le cadre de la santé publique un nouveau fondement de la responsabilité sans faute du fait du défaut d'un produit de santé.

3. Les situations dangereuses :

On est dans le cadre d'une responsabilité sans faute liée à l'existence d'un risque spécial qui profite aux personnes placées dans une situation dangereuse en conséquence des obligations qui leur était faite. C'est au titre du risque spécial que leur a fait courir l'obligation, que les victimes vont pouvoir bénéficier de ce régime.

Arrêt du Conseil d'Etat de 1962 PERRUCHE : il s'agit du cas où un consul avait été obligé de rester en poste alors qu'il y avait une guerre en Corée et ses biens avaient été pillés. On va le faire bénéficier de ce régime en conséquence.

Arrêt du Conseil d'Etat de 1968 DAME SAULZE : il s'agit du cas d'une Institutrice enceinte qui était obligée de donner cours et une épidémie de rubéole s'était déclenchée dans son établissement. Cela lui fait courir un risque spécial du fait de ses obligations car son enfant est né avec une malformation.

Arrêt du TA de Paris 1990 EPOUX B : il s'agit du cas où le mari d'une infirmière lui a transmis le virus du Sida et elle-même avait été exposée à ce virus dans l'exercice de ses fonctions. Le juge administratif a admis la responsabilité sans faute pour des dommages subis par un époux contaminé par son épouse affectée par le virus dans l'exercice de sa fonction d'infirmière.

Le Conseil d'Etat n'a **pas admis que cette responsabilité soit étendue aux usagers du service public victimes de situations dangereuses**. Cette jurisprudence s'applique donc aux agents ou aux tiers (l'utilisateur n'est pas un tiers). C'est ainsi, par exemple, qu'il va refuser d'étendre cette responsabilité sans faute du fait des dommages causés par un feu d'artifice dans un arrêt du Conseil d'Etat de 1958.

B. Les dommages subis par les collaborateurs du service public :

C'est **l'arrêt du Conseil d'Etat de 1895 CAMES** qui reconnaît la responsabilité sans faute des dommages subis par les collaborateurs occasionnels du service public. Il s'agit de personnes qui apportent occasionnellement leur concours à l'exécution d'une mission de service public et qui vont pouvoir bénéficier de ce régime. Cependant ce régime, contrairement à celui des situations dangereuses est plus vaste car il s'applique même lorsqu'il n'y a pas d'obligation. Il s'agit donc d'un régime qui s'applique que le collaborateur occasionnel ait été obligé ou non.

Rappel : les régimes d'indemnisation forfaitaire font obstacle à l'application d'un régime de responsabilité.

Concernant **le champ d'application de cette responsabilité** il y a eu une évolution de jurisprudence. Au départ, d'après **l'arrêt du Conseil d'Etat de 1953 CHARAT**, ce régime était accordé seulement aux **personnes obligées d'apporter leur concours au service public** (des personnes tiers mais dans une situation d'obligation). Par la suite, pour étendre ce régime de responsabilité sans faute la notion de réquisition va être entendue très largement et l'on va considérer qu'il y a **réquisition lorsque le particulier est réquisitionné par le tocsin** (arrêt du Conseil d'Etat de 1946 FAURE). On va alors considérer qu'une simple demande est une réquisition (c'est le cas de la personne à laquelle des agents de police demandent de leur prêter main forte pour empêcher une tentative de suicide Conseil d'Etat 15/02/1946 Ville de CENLIS). Par la suite, une responsabilité va véritablement distinguer la réquisition des autres cas de figures :

- **Arrêt CE 1946 COMMUNE SAINT PRIEST LA PLEINE** : le champ d'application de la responsabilité sans faute a été étendu **aux collaborateurs dont l'aide a été demandé par l'autorité publique** (habitant d'une commune qui accepte bénévolement à la demande du maire de tirer un feu d'artifice pour la fête locale).
- **Arrêt du Conseil d'Etat de 1970 HAPPERT COLLIN** : on étend le champ d'application du régime lorsque **le concours d'une personne, sans avoir été demandé, a été accepté par la collectivité publique**.
- **Arrêt du Conseil d'Etat de 1953 PINGUET** : le champ d'application de la responsabilité sans faute va être étendu aux **collaborateurs spontanés au service public qui agissent pour répondre à une urgente nécessité** Conseil d'Etat de 1957 COMMUNE DE GRINIE : médecin blessé alors qu'il porte secours à des victimes. **TA de Dijon 1964 PAUTRASS** : ce régime s'applique également aux donneurs de sang. Le fait que la collaboration soit spontanée donne une importance à la détermination de la personne publique responsable (dans les autres cas ce problème ne se pose pas car il y a eu demande ou acceptation. Il faut demander la réparation à la personne publique qui avait en charge le service).

Trois conditions doivent être remplies pour que ce régime de responsabilité sans faute s'applique, à savoir que le concours à l'exécution du service public doit être justifié, la collaboration doit avoir été apportée à un service public, et la personne doit avoir la qualité de collaborateur au service public.

- **Le concours à l'exécution du service public doit être justifié :**

Si on prend l'initiative de la collaboration, on va devoir justifier notre collaboration au service public. L'intervention **du collaborateur spontané doit avoir été justifiée par l'urgente nécessité.** Cette condition est appréciée souplesment. Exemple : Voisine qui tombe dans cavité profonde, voisin va essayer de la retirer alors même que la chute n'avait pas occasionné à cette dame des blessures. A l'inverse, il y a différents cas ou l'on considère qu'il n'y a pas urgente nécessité. Exemple : il n'y a pas une urgente nécessité pour un malade qui va se blesser en aidant 6 infirmiers en aidant un autre malade à monter dans un véhicule. Son aide n'avait pas été sollicité, ni accepté, aucune nécessité et urgence particulière, le nombre d'infirmier était suffisant. Exemple : le propriétaire du bateau qui l'utilise pour mettre des résidents français à l'abri, leur sécurité paraissait menacée mais pas urgente nécessité car les personnes pouvaient recourir à l'aide de l'Etat qui pouvait mettre des moyens à leur disposition dans un délai bref.

- **Collaboration doit avoir été apporté a un service public :**

Ce n'est pas parce qu'il y a une personne publique qu'il a un service public. Il faut en effet **qu'il y ait intérêt général pour qu'il y ait mission de service public.** Le service public peut parfaitement être assuré à l'étranger, ce qui compte c'est qu'il puisse être reconnu comme un service public français (arrêt du Conseil d'Etat de 1993 MADAME GALTIER).

- **La personne doit avoir eu effectivement la qualité de collaborateur de service public :**

Tout d'abord **l'intéresser doit avoir réellement participé au service** d'après arrêt du Conseil d'Etat de 1980 GAMBINET.

En outre, la **collaboration doit être directe.** C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat ne reconnaît pas la qualité de collaborateur de service public aux usagers du service public car il considère que cette participation au service est la contrepartie des avantages que lui apporte le service public. C'est ce qui ressort de l'arrêt du Conseil d'Etat de 1961 KORMANN. Quant considère t'on qu'il n'y a pas contribution normale au service public ? Et bien lorsque cela dépasse, **excède la contribution qui peut être normalement attendue en contrepartie.** Arrêt CAA de Lyon de 1990 : le collaborateur qui a accepté de participer à un défilé dans le cadre d'une fête traditionnelle excède la contribution normale et donc il peut se voir appliquer ce régime malgré qu'il s'agisse d'un agent du service public.

S'agissant du secours, la responsabilité sans faute va être admise **même si le collaborateur bénévole était lié par des relations d'alliance ou de parenté avec la victime.** La solution ne varie pas si des parents portent secours à leurs enfants en dangers ou si des frères ou sœurs se portent mutuellement secours. On peut remarquer qu'il s'agit de lieux publics. Cette même solution serait-elle appliquée si le sauvetage a lieu dans un lieu privé ? Pour **CHAPUS**, si cela s'était produit dans un lieu privé, l'intervention ne devrait pas être considérée comme collaboration au service public. Cela apparaît logique.

C. Les tiers victimes d'accidents de travaux publics (ouvrages publics) :

Les personnes qui ont la qualité de tiers par rapport à un ouvrage public ou un chantier public sont protégés du risque de dommage procédant du risque dont sont porteurs l'ouvrage public ou travaux publics par un régime de responsabilité sans faute, ce qui ressort de l'arrêt du Conseil d'Etat de 1956 MINISTRE DE LA CULTURE CONTRE DE LA CHANTELAIS. Les victimes n'ont pas à faire la preuve d'une faute, la responsabilité de la personne publique va être engagée dès lors qu'est établie la relation de cause à effet entre le travail ou ouvrage et le préjudice.

Cette responsabilité ne s'applique que si la victime est un tiers. **Qui est tiers ?** C'est lorsque la personne qui subit le dommage ne trouve pas sa source dans l'utilisation de l'ouvrage ou si elle ne tire pas profit de l'exécution des travaux. Il peut y avoir des difficultés dans la distinction entre tiers et usagers :

- Exemple : **le piéton qui marche sur la voie publique va pouvoir être considérée comme usager ou tiers ?** Le piéton blessé par la chute d'un isolateur posé par EDF est considéré comme tiers.
- Exemple : il s'agit du cas où le dommage est causé par le dysfonctionnement d'une porte de lycée. Et bien si la victime se trouve sur le trottoir à l'extérieur il s'agit d'un tiers et si elle se trouve à l'intérieur du lycée il s'agit d'un usager.

Rappels : l'usager anormal est traité comme un usager et non comme un tiers. Cela joue contre la victime. Les personnels des services publics sont considérés comme des usagers des bâtiments où ils exercent leur fonction. Il en va de même aux parents et amis qui rendent visite dans un logement de fonction (régime de faute présumée pour défaut d'entretien normal et non la responsabilité sans faute qui ne s'applique que pour les tiers). Le riverain de la voie publique est usager de celle-ci dès lors que le riverain l'utilise. Exemple : un lycéen est blessé lors d'une manifestation par l'effondrement de la balustrade du lycée au moment où il essaye de pénétrer dedans. Dans ce cas il est usager de la voie publique et tiers de l'ouvrage (le régime s'applique donc ;

D. Responsabilité de l'Etat du fait des attroupements ou rassemblements :

L'Etat encoure une responsabilité de plein droit à raison du risque spécial qui est causé ou existe en cas de dommage imputable à des attroupements ou des rassemblements. C'est l'Etat qui est responsable car il a adopté une loi le 7 janvier 1983 qui autorise et réglemente le fait qu'il peut y avoir des attroupements et des rassemblements sur la voir publique, même si ces derniers doivent être autorisés. Ce régime de responsabilité peut être mis en œuvre au même titre par les victimes et compagnies d'assurance. Trois conditions doivent être remplies pour que ce régime s'applique :

- **Il faut que le fait dommageable ait le caractère d'un fait collectif :** le dommage doit être en relation avec le comportement d'un attroupement ou d'un rassemblement. Peu importe que ce dommage ait été causé par une fraction séparée détachée du rassemblement. Cependant les dommages doivent être collectifs et ce régime ne fonctionne donc pas si le dommage résulte d'un individu ayant agi isolément (casseurs). En outre, peu importe que le dommage ait été causé à des particuliers, sociétés privées ou personnes publiques. Toutefois, **ne relèvent pas de ce régime de responsabilité** les dommages qui ont été le fait d'équipes plus ou moins étoffées de petits groupes d'individus organisés réunis pour mener des actions

violentes qualifiables de coup de mains, d'opération commandos destinés à satisfaire une volonté de représailles, de vengeance, ou encore destinés à satisfaire une volonté d'expression politique. Cela vise les terroristes qui se livrent à des attentats contre personnes ou les biens.

- **Les manifestations doivent s'être livrées à des actes de violence constitutifs de crimes ou de délits** : il faut que l'acte de violence soit constitutif d'un délit ou d'un crime. On se réfère donc au Code Pénal.
- **Les dommages doivent être en relation directe et certaines avec le comportement des manifestants** : il s'agit de la condition du lien de causalité. Ce lien direct et certain implique que les rassemblements ou attroupements doivent pouvoir être précisément identifiés. Dans ce cas il faut pouvoir bien déterminer ces crimes et délits.

L'Etat est responsable de tous dommages et dégâts dès lors qu'il apparaît qu'ils sont la conséquence directe de troubles causés par les manifestations ou rassemblements. En outre, peu importe que les dommages procèdent du fait même des manifestant ou de l'action des forces de police engagés contre eux dès lors que cette action est en rapport direct avec l'exécution des mesures prescrites en vue du maintien de l'ordre public.

Est-ce que la victime doit être étrangère ou non au rassemblement ? Et bien **la victime peut être étrangère au rassemblement**. Il faut seulement établir un lien de causalité direct (ce dernier peut être rompu par le comportement de la victime).

II. La rupture de l'égalité devant les charges publiques :

L'idée est que l'intérêt général fait nécessairement naître des charges à l'égard de la collectivité, mais l'on veut que face à ces charges il y ait une égalité. Ainsi le **droit a réparation naîtra à partir du moment où l'on peut justifier que l'on est dans une situation d'inégalité** par rapport à ces charges car on est le seul à le supporter.

Ce principe de l'égalité devant les charges publiques a **une valeur de principe général du droit** qui s'applique même en l'absence de texte depuis l'arrêt du Conseil d'Etat de 1958 SYNDICAT DES PROPRIETES DE CHENES LIEGES D'ALGERIE. Mais ce principe a également **la valeur d'un principe écrit à valeur constitutionnelle** qui résulte de l'article 13 de la DDHC qui pose le principe de l'égalité.

Cette responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques a vocation à s'appliquer dans toutes les hypothèses où le dommage n'a pas de caractère accidentel. Les dommages qui sont accidentels trouvent le fondement dans la responsabilité sans faute pour risque. Il s'agit **au contraire ici de dommages naturels et non accidentels** et à ce titre ces dommages ont prévisibles de certaines situation, de certaines mesures car l'intérêt général suppose que l'on va sacrifier certaines situations. Ce que l'on indemnise c'est donc le dommage qui est spécial et anormal. Le **dommage est spécial** lorsqu'il n'atteint que certains membres de la collectivité et anormal lorsqu'il atteint un certain degré d'importance. Il y a **3 hypothèses de responsabilité** sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques :

- La responsabilité pour dommage permanents de travaux publics
- La responsabilité du fait des décisions administratives régulières
- La responsabilité du fait des lois et des traités.

A. La responsabilité du fait des dommages permanent causés par des travaux public ou ouvrages publics :

Contrairement au régime de responsabilité pour risque, et bien l'on n'est plus dans le cadre de dommages accidentels. Il s'agit **des conséquences inévitables de l'exécution de travaux publics**. On est dans le cadre de charges que l'on doit supporter dès lors qu'il y a des travaux publics. Cependant ce sont aussi **les conséquences inévitables du fait de l'existence ou du fonctionnement d'un ouvrage public**. Il s'agit des inconvenients de voisinages de manière générale.

Ces dommages sont susceptibles **d'ouvrir un droit à réparation quelque soit la qualité de la victime** (arrêt du Conseil d'Etat de 1931 COMMUNE DE VIC FEZEN ZAC).

Cette responsabilité s'applique fréquemment lorsque **le préjudice excède les obligations normales qui résultent du voisinage** d'un ouvrage public ou de travaux publics. Donc, il y aura droit à réparation dès lors que **le dommage excède l'obligation normale qui résulte du voisinage de l'ouvrage public ou de travaux public**. Il s'agit du cas où concrètement les travaux dans la rue gênent pendant quelques mois l'accès de la clientèle aux commerces qui s'y trouvent. Exemple : la construction du métro de Lyon va empêcher l'accès à certains commerces et il va y avoir une diminution des recettes qui résultent des travaux. Le dommage du commerçant prend naissance dans la diminution notable de ses recettes et il va pouvoir y avoir droit à réparation.

En outre, **les troubles de jouissances dans les immeubles voisin et leur dépréciation** ouvrent droit à réparation. Exemple de l'arrêt de 1997 : horticulteur produit des chrysanthèmes pour la toussaint. Ils subissent des dommages car chrysanthèmes invendables du fait de l'éclairage puissant installé sur la route. La luminosité n'est pas la même, et les fleurs ont fleuri bien avant. Ils obtiennent réparation au titre de ce système d'indemnisation. Exemple : une commune a obtenue réparation car elle a dû faire insonoriser des bâtiments publics en raison du bruit provoqué par le trafic d'un aéroport.

B. La responsabilité du fait des décisions administratives régulières :

Il y a deux sortes de décisions administratives régulières, à savoir **les décisions individuelles** et **les actes réglementaires**.

- **Les décisions individuelles :**

La jurisprudence de principe dans le cadre des décisions administratives régulières est **l'arrêt du Conseil d'Etat de 1923 COUITEAS**. En l'espèce, un important propriétaire foncier d'Algérie trouve ses terrains occupés par 8 000 occupants. Il va demander au juge judiciaire une décision d'expulsion. Il va, grâce à cette décision, demander le concours de la force publique. Mais les forces publiques refusent de prêter main forte pour des raisons de troubles d'ordre public. **L'intérêt privé du propriétaire va être mis en balance avec l'intérêt général**. Lorsque le concours à la force publique serait susceptible d'engendrer des conséquences plus graves que l'exécution de la décision, et bien **le refus devient légal**. L'autorité administrative a ainsi le droit de refuser au bénéficiaire de cette décision le concours qu'il demande de la force publique. La **décision légale ouvre cependant un droit à réparation** au bénéficiaire en contre partie du dommage qu'il subit.

Les exigences du maintien de l'ordre public rendent cette décision légale. Mais, toute légale qu'elle soit, cette décision va **imposer au bénéficiaire du jugement une situation qui va rompre à son détriment l'égalité devant les charges publiques** car en temps normal, il devrait pouvoir obtenir le concours de la force publique. Cela va lui ouvrir un droit à réparation car le préjudice **est anormal et spécial**.

Cette jurisprudence s'applique également au bénéficiaire d'une décision qui prescrit l'expulsion de grévistes (arrêt du Conseil d'Etat de 1938 SOCIETE SAINT CHARLES). Cette jurisprudence peut également s'appliquer au cas des occupants sans titre d'un logement. Pour que cette jurisprudence s'applique il faut **s'être heurté au refus du préfet de demander le concours à la force publique**.

On peut s'interroger sur **la compatibilité de cette jurisprudence avec le droit européen** par rapport au traité de Rome et de la libre circulation des marchandises. La Convention européenne des droits de l'homme reconnaît le droit à l'exécution des jugements comme faisant partie du droit à un procès équitable. Donc conformité avec le refus d'exécution d'une décision pour des raisons d'ordre public ?

Il y a eu **une extension du champ d'application de la jurisprudence COUITEAS**. Aujourd'hui, elle ouvre droit à réparation au propriétaire qui a dû demander un permis de construire modificatif à la suite de découverte dans son terrain de vestiges archéologiques (on a pu légalement lui demander de modifier son permis de construire du fait de ces vestiges, mais cela peut lui causer un dommage. La décision individuelle est donc légale et elle lui pose un dommage anormal et spécial et donc il va pouvoir obtenir réparation). Il y a eu d'autres extensions. Exemple : un propriétaire d'une cargaison de vin qui pour des motifs d'ordre public se voit refuser l'accès au port. La décision de refus légale du préfet crée un préjudice anormal et spécial. Exemple : un pharmacien perd sa clientèle du fait de la démolition de 10 tours d'habitations. Cette jurisprudence trouve aussi application en cas de renonciation régulière par une collectivité publique de réaliser ou poursuivre un projet, à condition que le demandeur puisse justifier d'un préjudice anormal et spécial. Exemple : une société a construit un important parc de stationnement car la ville avait pour projet de créer une grande voie routière, sauf que la ville va renoncer à cette construction. A ce moment, la décision est légale et donc l'on va pouvoir obtenir indemnisation à condition que l'opération ne présentait pas des risques dès le départ. Exemple : la jurisprudence s'applique également dans l'hypothèse de collectivités publiques qui ont financées dans l'exécution de travaux alors que l'Etat a abandonné le projet. Dans ce cas la victime est une autre personne publique.

La rupture de l'égalité devant les charges publiques peut être la **conséquence d'une décision expresse ou bien d'une absence régulière de prendre une décision** dès lors qu'elle est justifiée par les nécessités de l'ordre public ou de l'intérêt général. Exemple : des agents de contrôle de la navigation aérienne ont fautiveusement interrompu leur service par une grève sauvage et donc le gouvernement va s'abstenir, dans l'intérêt général d'user de ses pouvoirs de sanction et de réquisition.

Cependant la jurisprudence COUITEAS ne **s'applique pas si la victime a accepté le risque en toute connaissance de cause ou si elle s'y est exposé sciemment**. Elle ne s'applique pas car il y a rupture au niveau du lien de causalité. Ainsi un requérant ne peut pas engager la responsabilité d'une commune qui a abandonné un projet immobilier, car en sa qualité de professionnel de l'immobilier il ne pouvait pas ignorer les aléas. Il faut établir que la personne a pris toutes les précautions pour

éviter les risques, là il a agi comme une personne avertie, mais s'il n'a pas pris les précautions, la responsabilité ne jouera pas.

Enfin, **la décision d'octroi ou de retrait de la nationalité française n'est pas constitutive d'une rupture de l'égalité** devant les charges publiques (arrêt du Conseil d'Etat de 2000 DE GAUSSON DE VARENNES).

- **Les actes réglementaires :**

Quand l'édiction d'un règlement est à la source pour certains administrés d'un préjudice anormal et spécial, préjudice qui laisse penser qu'il y a rupture devant charges publiques, **ce règlement, a condition qu'il soit légal, ouvre un droit à réparation**. Arrêt du Conseil d'Etat de 1963 COMMUNE GAVARY : un maire utilise son pouvoir de police pour réglementer la circulation dans les chemins de montagne. Pour éviter les problèmes de rencontre, le maire a réservé certains chemins de montagne pour les ânes et pour les piétons. La réglementation est considérée comme légale mais il y a un manque à gagner pour les commerçants s'étant établis pour les chemins faisant des excursions sur les ânes. Il y a donc un dommage anormal et spécial pour ces commerçants.

Il existe des hypothèses où **les victimes de décision régulières sont considérées comme non fondées** pour demander réparation sur le terrain de l'égalité devant charges publiques. Dans ces cas il **ne peut y avoir que responsabilité pour faute** :

- Hypothèse où la nature du régime dont procède la décision est de provoquer une rupture de l'égalité devant les charges publiques : c'est le cas des réglementations qui ont pour raison d'être d'instituer des régimes discriminatoires, notamment en matière économique.
- Hypothèse où la décision réglementaire a pour objet de protéger un intérêt général et prééminent : on n'est plus dans le cas d'intérêts sectoriels (par exemple l'économie nationale dans son ensemble, l'ordre public). Dans ce cas la jurisprudence exclut, eu égard à l'objet du règlement, que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée pour rupture de l'égalité devant les charges publiques (arrêt du Conseil d'Etat de 1985 SOCIETE INTERNATIONALE SAL ET IMPORT CORPORATION).

C. La responsabilité du fait des lois et des traités :

Cette responsabilité se distingue des autres responsabilités pour rupture de l'égalité devant les charges publiques car il y a **une condition supplémentaire** qui est que le fait de pouvoir engager cette responsabilité va dépendre de la volonté du législateur ou des auteurs du traité. Il ne doit pas y avoir eu au départ d'opposition par le législateur ou auteurs de traité à ce que l'Etat puisse voir sa responsabilité engagée en raison de préjudices qui résultent de l'application des lois et traités. Ce ne peut qu'être une responsabilité sans faute. Les lois ou traité **peuvent donc exclure la réparation des préjudices causés par leur application**.

A ce premier risque s'ajoute le fait que les lois et traités édictent des règles générales (il n'y a pas de destinataires) et donc **l'exigence de spécialité du préjudice est rarement satisfaite**.

Cette responsabilité du fait des lois et traités était, à la base, **uniquement une responsabilité sans faute** alors que la responsabilité du fait des règlements peut être sans faute et avec faute. Cependant, **il y a eu une évolution** par l'arrêt de 1991 de la CJCE FRANCOVITCH ET BONIFACCI car le

législateur qui méconnaît le droit de l'union engage la responsabilité de l'Etat (nous sommes dans des rapports de conventionalité).

L'arrêt de principe concernant les lois est **l'arrêt du Conseil d'Etat de 1938 SOCIETE DES PRODUITS LAITIERS LA FLEURETTE**. En l'espèce, une loi, en 1934, pour protéger le marché du lait interdit la fabrication de produits susceptibles de remplacer la crème naturelle. Or, il y a une société qui fabrique un produit qui est une crème qui n'est pas fabriqué naturellement à partir du lait. Ainsi, l'interdiction va porter atteinte à l'activité de la société. L'on est donc face à une loi qui va lui causer un préjudice spéciale car elle était la seule à faire cela. Cette jurisprudence est la première qui va reconnaître le droit à réparation car il ne va **pas y avoir volonté du législateur de s'y opposer**, il y a **un préjudice anormal et spécial** et **un lien de causalité**.

Il y a **revirement dans cet arrêt car le juge n'interprète plus le silence du législateur come un refus à indemnisation**. Si la réparation est possible c'est ainsi parce que le juge opère un revirement par rapport à sa jurisprudence précédente **relativement à la première condition posée** (la volonté du législateur). En effet, dans **les jurisprudences antérieures**, dès lors qu'il y avait silence de la loi, et bien il y avait refus d'indemnisation. Le silence de la loi ouvre donc droit à réparation.

En 1966, le juge va dans un premier temps **refuser d'étendre la jurisprudence aux traités**, qui étaient pourtant assimilés aux lois depuis al IV^{ème} république. Il va **revenir sur cette position** par **l'arrêt du Conseil d'Etat de 1966 COMPAGNIE GENERALE RADIO ELECTRIQUE**. Le Conseil d'Etat va alors **reconnaître le principe d'une responsabilité de l'Etat du fait d'un acte international** tout en la rejetant en l'espèce car **il n'y a pas de préjudice spécial**. En effet, le préjudice est anormal mais pas spécial car la société n'est pas la seule à être touchée en l'espèce, et elle ne va donc pas obtenir réparation.

Il y a deux exceptions dans lesquelles la réparation est exclue, à savoir **lorsque la loi vise à la protection de l'intérêt général et prééminent** et **lorsque la loi institue une discrimination**.

On peut se poser une question aujourd'hui, à savoir est ce qu'on va vers une responsabilité pour **faute de l'Etat** ? En effet, l'arrêt de 1991 FRANCOVITCH ET BONIFACCI reconnaît que **les Etats sont responsables** et **doivent réparer les dommages qu'ils causent** aux particuliers du fait du non respect de convention communautaires. Il y a un jugement dans lequel l'on va parler de faute du législateur, à savoir l'arrêt de 1992 du Conseil d'Etat ROTHMAN. **Le Conseil d'Etat** se réfugie derrière l'acte réglementaire pour reconnaître la responsabilité de l'Etat au titre du pouvoir réglementaire et non administratif. Mais **les juges du fond** vont se **montrer plus enclin à reconnaître la responsabilité pour faute du législateur** dans **l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris de 1992 DANGEVILLE**. Dans ce dernier il est question d'illégalité et non de faute. Le Conseil d'Etat va annuler cette décision mais ne va pas se prononcer sur la question de l'imputabilité car il l'annule pour des questions de procédure. Le **Tribunal administratif** de Paris va également ouvrir une brèche mais ça ne concerne pas le droit de l'union, mais celui de la convention européenne par **un arrêt de 2002 SOCIETE FIPP**. Dans cet arrêt **le juge recherche une faute résultant de la méconnaissance de la CEDH par la loi**. Cependant ce dernier va, par un **arrêt de 2004 ASSOCIATION France NATURE ENVIRONNEMENT** refuser d'engager la responsabilité pour faute du législateur consistant à violer le droit communautaire. Cependant **le Tribunal administratif de Clermont Ferrant** va être le seul à **reconnaître la responsabilité pour faute du législateur du fait d'une violation du droit communautaire** par un **arrêt de 2004 SA FONTANNY**. Il limite cependant cette responsabilité pour

faute au droit communautaire et il ne l'étend pas aux violations du droit international. Il va alors se fonder sur l'article 55 de la Constitution.

Il semblerait cependant aujourd'hui que **le Conseil d'Etat soit prêt à admettre qu'il puisse y avoir une responsabilité du législateur du fait de la méconnaissance du droit de l'union européenne**.

Arrêt du Conseil d'Etat de 2007 GARDELIEU : il apparaît par cet arrêt que pour résoudre la question le Conseil d'Etat introduirait un nouveau fondement à la responsabilité du législateur à côté de la jurisprudence LAFLEURETTE et il s'agirait d'une nouvelle responsabilité sans faute du fait de la méconnaissance par une loi des engagements internationaux. Il y a deux thèses :

- Une thèse qui tranche dans le sens où l'on aurait une responsabilité des lois du fait de la faute.
- Une thèse qui crée un fondement nouveau qui est la méconnaissance par une loi des engagements internationaux.

On propose ainsi au Conseil d'Etat de reconnaître une responsabilité pour faute du fait des lois inconstitutionnelles chaque fois qu'il y aurait un préjudice, un lien de causalité, et une méconnaissance.

Cette responsabilité du fait des lois **connaîtrait donc aujourd'hui deux fondements** : la rupture de l'égalité devant les charges publiques et l'obligation de ne pas méconnaître (la faute).

Chapitre 3 : Le lien de causalité et le dommage

Il s'agit toujours de **deux conditions du droit à réparation**. L'idée est que le dommage doit avoir été causé par le fait générateur (imputabilité : le fait générateur a été causé par telle ou telle personne publique). La question de l'imputabilité se pose seulement après qu'il y ait droit à réparation, c'est-à-dire que les trois conditions précédentes sont réunies. La victime doit établir le lien de causalité. L'établissement du lien de causalité permet de rattacher le dommage subi par le requérant aux agissements des personnes publiques. L'absence du lien de causalité exclue toute réparation. Il peut être atténué en cas de cause étrangère.

I. Le lien de causalité :

A. L'exigence d'un lien de causalité :

Le préjudice doit **être la conséquence directe du fait dommageable**, fait dommageable qui doit pouvoir être imputable à la personne dont on demande la réparation. La responsabilité de la puissance publique ne pourra être retenue que si elle est la suite immédiate et nécessaire du fait dommageable. On exige donc une causalité directe. Il y a trois conceptions de la causalité directe :

- **La théorie de la proximité de la cause** : elle est également appelée la théorie de l'antécédent immédiat. C'est la proximité du temps de la cause par rapport à la survenance du dommage qui est déterminant. Bien souvent l'on considère que le dommage résulte du dernier fait dans le temps. L'avantage de cette théorie est la simplicité mais cette dernière est source d'injustice car elle fait porter le chapeau au dernier fait alors que sa gravité, son caractère essentiel dans la détermination du dommage va être parfois inférieur aux autres faits précédents.
- **La théorie de l'équivalence des conditions** : dans cette théorie l'on considère que toutes les conditions ont contribué à la réalisation du dommage et ont une importance égale. Cependant cela vient à donner la même valeur causale à tous les faits alors que pourtant certains n'ont pas eu la même importance dans la réalisation du dommage. Ainsi, si on peut imputer les faits à différentes personnes, elles vont être condamnées in solidum. L'avantage de cette théorie est que la victime est certains d'obtenir droit à réparation. Cependant elle est négative du point de vue des auteurs qui n'ont pas tous contribué à la réalisation du dommage de manière importante.
- **La théorie de la causalité adéquate** : dans cette théorie l'on ne retient plus le fait le plus proche, ni tous les faits. Ici l'on ne retient que le fait qui aurait eu un effet déterminant sur le dommage. On considère qu'un fait a été plus déterminant que les autres. Le critère qui est retenu est celui de la normalité. **CHAPUS** considère ainsi que toutes les conditions du dommage n'ont pas la même valeur causale, et donc le dommage sera attribué à celui des faits dont on peut estimer qu'il avait une vocation particulière à le provoquer. C'est cette théorie qui est la plus proche de la causalité directe. Cette dernière suppose une appréciation in concreto des choses. Il s'agit de la solution la plus satisfaisante. Cependant cette théorie ne vise à retenir qu'un seul fait déterminant alors que ce n'est pas forcément le cas.

B. Le choix implicite du juge administratif en faveur de la causalité adéquate :

On parle de choix implicite car les arrêts sont muets sur la méthode d'appréciation du caractère causal. Mais, **ce choix va ressortir des solutions et du raisonnement du juge**. Ce qui ressort est que le fait n'est pas considéré comme la cause du dommage pour la simple raison qu'en son absence le dommage ne se serait pas commis. Le juge recherche donc une relation adéquate entre un fait et un dommage au terme de la causalité. Il en fait donc **une application objective** et non pas subjective comme en droit civil. Exemple : il y a un affaissement d'une chaussée d'une route qui cause des dégâts à un camion. Mais il y avait plusieurs faits comme l'affaissement de la route, et que le camion n'avait redémarré à cause d'un problème mécanique. L'élément déterminant retenu a été le problème mécanique pour le juge et donc ça ne va pas engager la responsabilité de la personne publique. Exemple : il y a une place qui était située à proximité d'une salle de cinéma en cours de goudronnage. Les salles de cinéma ont été endommagées par les chaussures sales des piétons. Ce lien a été déterminant car il fallait nécessairement passer par cette place pour se rendre au cinéma. L'on applique le critère de la normalité.

Cette méthode d'appréciation peut s'avérer délicate en raison de la complexité du contexte dans lequel se situe le dommage. La **causalité n'est pas toujours évidente à constater**. En outre il y a des éléments qui viennent compliquer les choses, notamment lorsque le dommage intervient loin dans le temps par rapport aux faits car plus le délai est long entre les deux, plus cela va atténuer la causalité et rendre plus dure à établir. Exemple : il s'agit de troubles de croissance et de caractère dont souffrait un enfant plusieurs années après sa naissance. Sa maman estimait que c'était suite à un incendie qui l'aurait traumatisé alors qu'elle était enceinte. Le juge va considérer que le dommage n'est pas la conséquence directe du fait générateur invoqué. Exemple : la faillite d'une banque plusieurs années après les actes frauduleux de l'agent. Le juge ne va pas non plus admettre la causalité directe. Tout est question d'appréciation.

Le juge a **combiné à cette théorie de la causalité adéquate avec celle de l'équivalence des conditions**. On applique en premier lieu la théorie de la causalité adéquate, on fait une présélection puis par la suite on regarde si certains ont été plus déterminant que les autres. Le juge n'hésite pas à mixer les théories et cela va dans le sens **d'une meilleure réparation de la victime** et d'une **plus grande justice pour les auteurs**. Exemple : dans les accidents qui surviennent dans les piscines ou écoles il y a souvent concours entre défaut d'entretien normal et d'une faute de service. On retient donc ces deux éléments et on regarde lequel apparaît comme avoir été le plus déterminant des deux pour répartir la responsabilité. Exemple affaire EPOUX QUARTZ de 1997 : l'enfant était né infirme. Il y avait eu un défaut d'information par rapport aux examens médicaux. Le Conseil d'Etat a considéré l'infirmité était inhérente au capital génétique de l'enfant et donc la responsabilité de l'hôpital ne pouvait être engagée.

C. Les causes étrangères :

Il y a trois qui vont atténuer la responsabilité des autorités administrative, voire même l'exclure. Il s'agit de **la force majeure**, **le fait du tiers**, et **le fait de la victime**.

- **La force majeure :**

La force majeure est un évènement raisonnablement et absolument inattendue et imparable. Il doit y avoir **une extériorité par rapport à l'administration, l'irrésistibilité dans ses effets, et imprévisibilité dans sa survenance.** Un évènement peut cependant être irrésistible dans ses effets sans avoir été imprévisible (une crue par exemple). Dans ce cas il n'y a pas cas de force majeur. Pour la jurisprudence une imprévisibilité relative suffit. Par contre, le fait qu'un évènement se soit déjà produit, même dans un passé lointain le rend prévisible. Par contre la jurisprudence demande une irrésistibilité réelle. Lorsque la force majeure est reconnue elle n'a **pas nécessairement un effet totalement exonératoire**. Elle a cet effet lorsqu'elle est le seul fait déterminant à la réalisation du dommage. La force majeure est une cause extérieure au défendeur.

La jurisprudence **distingue cas fortuit et force majeure** et l'intérêt de cette distinction est apparu avec le développement des systèmes de responsabilité pour risque. Le cas fortuit est l'hypothèse ou la cause du dommage n'est pas connue. Cependant, bien que le fait générateur ne soit pas extérieur au défendeur, il est inconnu. Et donc l'on ne peut le qualifier de cause étrangère mais il établit l'absence de faute du défendeur. Par suite, il aura seulement un effet exonératoire lorsqu'on se trouve dans un système de responsabilité pour faute.

- **Le fait du tiers :**

Lorsque le fait d'un tiers est considéré comme **la cause (totalement exonératoire)** ou **l'une des causes (partiellement exonératoire)** et bien le défendeur va voir sa responsabilité exonérée ou diminuée. Un tiers est toutes personnes publique ou privée, autre que le défendeur à l'instance en indemnité ou les personnes dont il est responsable.

Certains manquements des personnes autres que la victime **sont opposables à la victime** et ne sont pas considérés comme un fait du tiers. Leurs faits seront donc assimilés à une faute de la victime. L'imprudence du conducteur d'un véhicule est opposable à la personne transportée. Certains **liens familiaux peuvent également faire considérer des tiers comme assimilables** à la victime (la femme et le marié). Les manquements de personnes autres que le défendeur **n'atténuent la responsabilité de celui-ci que si elles peuvent être regardées comme des tiers** à son égard (par exemple le département par rapport à une famille d'accueil et il y a un défaut de surveillance de la famille. Dans ce cas le département va devoir assumer les conséquences d'un défaut de surveillance car les familles d'accueil ne peuvent être considérées comme un tiers par rapport au département).

Les conséquences du fait d'un tiers selon que l'on se trouve dans **un régime de responsabilité pour faute, sans faute, et de dommages pour travaux publics**. Le principe est que si le fait du tiers est reconnu comme avoir joué un rôle causal, il a pour conséquence immédiate l'exonération partielle ou totale du défendeur, sauf lorsqu'ils ont participés à part égal le défendeur et le tiers. Ils peuvent donc être responsables in solidum d'un dommage causé en commun. **En matière de responsabilité sans faute**, le fait du tiers est sans conséquence sur le lien de causalité entre le préjudice et le fait générateur. Il y a une exception, lorsque ce n'est pas le fait générateur qui génère la responsabilité sans faute, mais lorsque la cause du dommage réside uniquement dans le fait du tiers. **En matière de responsabilité pour dommage de travaux publics**, le principe est l'absence de conséquences de fait du tiers qu'il s'agisse d'une responsabilité sans faute ou pour faute.

- **Le fait de la victime :**

Si le dommage **procède uniquement du fait de la victime il y a exonération totale**, et lorsqu'il ne procède pas uniquement de sa faute, **il y aura exonération partielle**. Les agissements de la victime sont susceptibles d'atténuer ou exonérer **lorsqu'ils ont un caractère fautif**. Il y a faute de la victime lorsqu'elle **manque à une obligation préexistante qui s'appliquait à elle**. Ce sera facile à établir lorsqu'il existe une obligation légale. C'est plus compliqué lorsque l'obligation n'est pas sanctionnée par une norme juridique. Dans ce cas le juge compare le comportement de la victime avec un type idéal abstrait (l'obligation de se conduire avec prudence et diligence normal).

La **situation de la victime peut exclure le droit à réparation** alors même que toutes les conditions sont remplies. Il s'agit d'une situation qui par elle-même n'ouvre pas droit à réparation. Il s'agit de la **victime qui est dans une situation illégitime du fait de son irrégularité lors du dommage**. Il s'agit également du cas **lorsque la victime est dans une situation précaire** (fait de l'administration de pouvoir mettre fin à une autorisation du jour au lendemain). Il s'agit de l'hypothèse ou **la victime a pris le risque de s'exposer en connaissance de cause à des dommages prévisibles** (la victime s'est sciemment exposées à la situation). Il faut cependant que les risques soient prévisibles.

Enfin aujourd'hui **sont admis les dommages par ricochet** c'est à dire que le droit de réparation à la victime n'est pas subordonné au fait d'être titulaire du droit. Donc **les ayants droit peuvent obtenir une indemnisation**. Il faut **établir la certitude du préjudice dont elles se prévalent** pour obtenir réparation.

II. Le dommage et sa réparation :

Le **dommage doit être réparable**. Le dommage est réparable **lorsqu'il est direct** (si le lien de causalité l'est, il l'est), il faut que **le préjudice soit certain**. La réalisation du dommage ne doit pas être une éventualité, il faut qu'il soit prévisible. Le dommage certain est **celui qui est né et actuel**, mais aussi **futur mais prévisible**. La **perte de chance est un préjudice certain** s'il s'agissait d'une chance sérieuse et réelle.

Dans le cadre de la responsabilité sans faute le préjudice **doit être anormal** (n'a pas à être supporté par la victime car il dépasse les charges que l'on doit normalement supporter) et **spécial** (lorsqu'il ne touche qu'un nombre limité de personnes aisément identifiables).

La nature du préjudice réparable => voir TD

Sont réparables les **préjudices subit par la victime immédiate**, mais également **les victimes par ricochet**. La réparation du dommage **est une réparation par équivalent** seulement en droit administratif. Cependant cela va peut être changé vis-à-vis de la jurisprudence européenne et notamment **l'arrêt de 1991 FRANCOVITCH** qui prévoit une réparation adéquate, qui peut donc se faire par équivalent ou en nature. Exception : lorsqu'il y a pollution la réparation se fait toujours en nature.

L'étendue de la réparation suppose la date d'évaluation du préjudice. Lorsque le dommage est causé à la personne, on prend **en compte l'étendue du préjudice au moment de la décision juridictionnelle**. A l'inverse, lorsque le dommage est causé à un bien, l'étendue de la réparation sera calculée vis-à-vis de **la date ou le dommage est survenu**.

Chapitre 4 : L'imputabilité

La question qui se pose en ce qui concerne l'imputabilité est fondamentale. **Il s'agit de se demander qui va réparer ?**

Si la **demande en réparation est mal dirigée, une personne publique ne peut pas être condamnée** à verser une somme qu'elle ne doit pas (arrêt du Conseil d'Etat de 1971 MERGUI). Le juge va pouvoir soulever ce moyen d'office car c'est un moyen d'ordre public.

Il faut déjà provoquer **une décision préalable** de l'autorité administrative en lui demandant réparation, la victime doit lier le contentieux. Il faut donc se demander à quelle personne demander réparation. Au stade de la présentation de la demande au juge, les conclusions doivent être dirigées, il faut qu'apparaisse de façon précise la personne à qui on demande réparation. **Si la demande est mal dirigée, elle sera rejetée**. Cette règle s'applique aussi bien devant le juge administratif que devant le juge judiciaire. Cette règle s'applique aussi si c'est une personne privée qui est en cause au titre de la puissance publique. Cette personne peut être attaquée devant le juge administratif dès lors qu'il s'agit de mettre en cause la puissance publique.

Attention: si la victime commet une erreur sur la personne responsable en première instance, cette erreur ne peut pas être corrigée en appel, car on ne peut pas modifier les parties à l'instance. A l'inverse, une personne publique ne peut pas soulever pour la première fois devant le juge de cassation un moyen d'ordre public tiré de ce qu'elle ne pouvait pas être condamnée à verser une somme qu'elle ne doit pas, si elle ne l'a pas soulevé auparavant. Si cela n'a pas été fait devant les juges du fond, elle ne pourra pas soulever ce moyen devant le juge de cassation.

I. Les règles générales de l'imputabilité :

Il y a deux principes, à savoir qu'il faut que la personne publique ou privée à laquelle on demande réparation ait la personnalité juridique et que **nul n'est responsable que de son propre fait**, ou de celui de ses préposés ou mandataires.

A. La nécessité de la personnalité juridique :

Le préjudice ne peut être imputé qu'à **un organisme doté de la personnalité morale** c'est à dire l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, et les groupements d'intérêt public.

Peuvent être aussi visées **des personnes privées, qui sont dotées d'une mission d'intérêt général** et pour laquelle elles disposent de prérogatives de puissance publique.

Le droit à réparation suppose que l'on ait à sa disposition un patrimoine, donc la personnalité juridique.

L'activité d'un service qui n'a pas la personnalité juridique **va engager la responsabilité de la collectivité à laquelle il se rattache**. Cette règle s'applique indépendamment des pouvoirs dont dispose l'organisme en cause.

Dans le domaine économique et financier, il existe des organismes qui disposent de pouvoirs de

régulation, de contrôle et de sanction. Pourtant ces organismes n'ont pas la personnalité juridique, donc ne pourront pas voir leur responsabilité engagée, leurs activités vont engager la responsabilité de l'Etat si ce sont des autorités administratives indépendantes étatiques.

B. La responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle de l'administration :

Le principe est que « nul n'est responsable que de son propre fait, ou de celui de ses préposés ou mandataires ». Dès lors qu'une personne juridique dispose d'un patrimoine, elle peut et doit supporter seule la charge des préjudices qui lui incombent. Une personne publique ne peut pas se voir imputer des préjudices résultant de fautes, de faits, de carences, de risques qui se rattachent à l'intervention d'une autre personne juridique.

D'après l'arrêt du Conseil d'Etat de 1978 BONNEFOND la responsabilité de l'Etat invoquée sur le fondement de la faute ou de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, en l'absence de dispositions particulières, ne peut résulter que d'un fait qui lui est imputable.

En outre, il faut s'intéresser à l'application du droit Européen par l'Etat français car si une personne publique française se borne à appliquer strictement le droit de l'Union et qu'il s'avère que la règle européenne est illégale et bien la personne publique française ne pourra pas se voir imputer cette illégalité. La personne publique française est obligée d'appliquer la règle illégale et ne commet aucune faute. L'acte national est illégal mais pas du fait de l'autorité française, c'est le fait de l'acte illégal de l'Union. On ne pourra pas obtenir réparation en attaquant l'Etat, ce sont les autorités européennes qui sont responsables du dommage causé par l'illégalité. La jurisprudence européenne considère que pour que le dommage soit imputable aux autorités nationales, il doit résulter d'une faute propre de ces autorités. Il existe un droit à réparation car d'après l'arrêt DRIANCOURT de 1973 toute illégalité est fautive, mais ce n'est pas à l'Etat d'assurer le droit à réparation, le dommage ne lui est pas imputable.

En revanche, si les autorités nationales appliquent mal le droit de l'Union et bien la faute constituée par l'illégalité de la norme est imputable à l'Etat français. Ainsi l'arrêt de la CJCE de 1991 FRANCOVITCH CONTRE BONIFACI prévoit que la responsabilité engendre au profit des victimes un droit à réparation s'il existe une violation suffisamment caractérisée d'une règle du droit de l'Union qui protège les particuliers, un lien de causalité et un préjudice.

Si les autorités nationales avaient un pouvoir d'appréciation pour appliquer le droit de l'Union, mais que les autorités Européennes avaient des pouvoirs de contrôle sur les autorités nationales et bien il y a deux possibilités :

- Soit les autorités nationales violent le droit de l'union, ce qui est fautif mais s'il devait y avoir un contrôle qui n'a pas eu lieu, les autorités européennes commettent également une faute. Le dommage résulte de ces deux fautes.
- Soit l'acte national est illégal, la législation européenne a été mal appliquée par les autorités nationales, parce qu'au titre de leur pouvoir de contrôle, les autorités européennes les ont contraints d'appliquer les règles européennes de cette façon. Le dommage en résultant est donc imputable aux autorités européennes, bien que l'acte national soit illégal.

Il faut donc se demander quel est réellement le fait générateur du dommage. L'acte national est le fait de l'autorité nationale, l'acte européen est le fait des autorités européennes. Il faut déterminer

laquelle a généré le dommage pour déterminer l'imputabilité.

C. Les critères de l'imputabilité :

Sauf si la loi en dispose autrement, **l'imputation d'un fait à une personne publique ne se présume pas.** L'imputabilité d'un fait à la personne publique doit répondre à des critères objectifs.

La doctrine distingue deux critères à savoir **le critère organique** et **le critère fonctionnel** :

- **Critère organique** : la responsabilité d'une personne publique est imputée à cette personne à raison des dommages causés par les agents ou les choses qui dépendent d'elle.
- **Critère fonctionnel** : la responsabilité va être imputée à la personne publique à la compétence de laquelle se rattache le fait dommageable. Exemple: une route nationale doit être entretenue par le département. Elle appartient pourtant à l'Etat, mais il relève de la compétence du département d'en assurer l'entretien. En cas de défaut d'entretien, c'est le département qui sera tenu pour responsable.

Le juge administratif **se laisse une marge de manœuvre face aux cas d'espèce.** Sa ligne directrice conduit à imputer le préjudice à la personne publique qui avait la compétence pour agir dans le domaine où est intervenu le fait dommageable. Exemple: des dommages résultent de l'exercice du pouvoir de police administrative. Ces dommages vont engager la responsabilité de la collectivité au nom de laquelle ces mesures ont été prises. Parfois l'Etat met à la disposition d'une commune certains de ses agents, pour agir au nom de la commune, et pour la commune. Le juge administratif a tendance à appliquer le critère fonctionnel. Exemple : le préfet se substitue aux collectivités territoriales dans le cadre des pouvoirs de tutelle. Il va prendre, à la place des autorités communales, des actes qu'elles ne prennent pas. Il agit au nom de la commune, et pour la commune. Les actes qu'il prend vont engager la commune, alors que le préfet agit au titre de ses pouvoirs de contrôle pour l'Etat.

En outre, le dommage **est imputable à la personne qui crée le risque.** Par exemple, la loi de 1945 permet les mesures de semi liberté pour les mineurs délinquants, donc crée un risque. Le dommage est imputable à l'activité dont l'action a créé le risque.

En ce qui concerne **les transferts et délégations de compétence** le juge applique plutôt le critère fonctionnel. Il faut savoir qui détient effectivement et exerce effectivement la compétence, au moment où à lieu le dommage. C'est **le titulaire effectif de la compétence à la date du dommage qui doit être visé.** Il faut également tenir compte des transferts de compétence qui ont pu avoir lieu :

- Il faut qu'à la date où le fait générateur est réalisé, ce transfert soit entré en vigueur.
- Tout transfert qui est illégal est un transfert dont on ne tient pas compte.
- Un transfert légal mais non entré en vigueur n'est pas considéré comme un transfert effectif, le bénéficiaire n'a pas pu exercer la compétence.

Une commune ne peut **pas transférer l'exercice de la compétence de police municipale.** Toute faute commise par le cocontractant sera imputable au maire, car ce transfert est illégal et la compétence revient à la commune.

De la même façon, **la responsabilité sera imputable au bénéficiaire d'une délégation régulière de service public.** Le délégataire sera responsable, le régisseur intéressé également. Si la puissance

publique confie l'exercice d'un service public à un tiers par contrat, ce contrat vaut délégation de compétence. En outre, Si la personne à qui est confié le service est insolvable, **le préjudice pourra être imputé à la collectivité concédante**, dans le but de protéger la victime (arrêt du Conseil d'Etat de 1872 VILLE DE MEAUX).

En ce qui **concerne l'imputabilité des dommages résultant de l'exercice d'un pouvoir de tutelle ou de contrôle** et bien ce n'est pas parce qu'il y a un contrôle que l'imputabilité revient à l'autorité de contrôle. L'organisme soumis au contrôle ou à la tutelle reste seul responsable des dommages que son activité occasionne. Toutefois, cela n'empêche pas que l'autorité investie du pouvoir de contrôle ou de tutelle puisse se voir engager sa propre responsabilité en raison **des préjudices résultant des carences dans l'exercice de ses pouvoirs**. Si l'organisme commet une faute qui cause un préjudice, mais s'il s'avère qu'un contrôle de l'autorité publique aurait pu empêcher cet acte/fait, **le préjudice résulte de deux fautes**, à savoir celle de l'organisme qui avait la compétence, et le fait que l'autorité de contrôle n'a pas fait ce qu'elle aurait du faire. C'est **un cumul de faute, donc une coresponsabilité**.

Il existe un cas **où la responsabilité de l'autorité de contrôle va être seule engagée**. En effet, s'il s'avère que l'acte pris par l'organisme résulte des recommandations/ est la conséquence d'une contrainte de l'autorité de contrôle, certes l'acte cause un dommage, mais ce dommage ne lui est pas imputable, car il n'a fait que se conformer à ce que lui demandait de faire l'autorité de contrôle. Il **existe un rapport hiérarchique**.

La mise en œuvre du **pouvoir de substitution par l'autorité de tutelle constitue une exception**. L'autorité de tutelle agit au nom de l'autorité de contrôle. Au titre du critère fonctionnel, le préfet agit au titre de la compétence de l'autorité de contrôle, et agit au nom de la commune. C'est **la responsabilité de l'autorité à laquelle il se substitue qui sera engagée**. Cela n'est valable que si les pouvoirs de substitution ont été régulièrement mis en œuvre. En fin de compte, celui qui sera responsable sera l'Etat s'il n'y avait pas de substitution

L'Arrêt du Conseil d'Etat de 1956 VILLE DE NIME CONTRE PABLON est relatif à la possibilité pour la commune de se retourner si le pouvoir de substitution est utilisé de manière irrégulière.

II. Régime d'imputabilité des actes des agents publics :

L'administration est responsable **des actes de ses préposés à condition que ces actes se rattachent au service public**. Donc, dès lors que la faute des agents publics ou leur fait se rattache au service, cela engage la responsabilité de la puissance publique, c'est-à-dire la personne pour laquelle ils ont agi (agent d'état qui agissent pour la compétence de la commune par exemple). A l'inverse, si leur **faute se détache du service public, et donc qu'il s'agit d'une faute personnelle, cela va engager leur responsabilité propre**.

Lorsque le dommage est causé par la faute d'un agent public **la première question est de savoir si c'est la responsabilité de la personne publique qui est engagée, ou la responsabilité personnelle, ou les deux ?** Il faut donc déterminer si la faute qui cause le dommage et qui fonde l'obligation de réparation **a été commis par le seul fait de l'agent ou par l'administration**. La deuxième question consiste à se demander si la responsabilité incombe à la personne publique, si elle doit en supporter définitivement la charge, ou si elle peut se retourner contre l'agent ? A l'inverse, si c'est la responsabilité de l'agent a été engagée il faut se demander si il doit porter définitivement la charge

de cette responsabilité ou s'il peut faire une action récursoire envers la personne publique ? La réponse repose sur la distinction entre faute de service et faute personnelle.

A. La distinction entre faute personnelle et faute de service :

C'est l'arrêt PELLETIER du Tribunal des Conflits du 30 juillet 1873 qui a effectué pour la première fois **la distinction entre faute personnelle et faute de service** et il précise que la faute personnelle d'un agent engage sa responsabilité personnelle et inversement. **Mais comment distinguer les deux ?**

- LAFFERRIERE disait « si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur et non l'homme avec ses faiblesses, passions et imprudences, l'acte reste administratif ». Cette définition repose sur **une conception subjective de la faute** personnelle car ce qui compte est l'intention de l'agent au moment de la réalisation du dommage. Ainsi, une faute personnelle serait une faute intentionnelle selon LAFERRIERE.
- A cette conception subjective s'oppose **une conception objective** selon laquelle la faute personnelle serait soit la faute lourde, soit la faute sans rapport avec le but de la fonction exercée.

La jurisprudence n'a pris partie pour aucune de ces conceptions. On **distingue trois types de fautes personnelles** :

- **La faute des agents dans l'exercice de leurs fonctions** : ce sont des fautes qui sont commises dans l'exercice des fonctions. Cependant, dans une première hypothèse, ce sont des fautes personnelles car elles sont détachables intellectuellement des fonctions exercées en raison de leur particulière gravité qui révèle le comportement personnalisé d'un homme (exemple de l'agent public qui, lorsqu'il exerce ses fonctions, est animé par des préoccupations d'ordre privé et ce dernier va ainsi faire preuve de malveillance). Il y a un deuxième cas de figure qui entre dans cette catégorie à savoir l'excès de comportement de l'agent lorsqu'il exerce ses fonctions (excès de boisson, de brutalité, de langage). Il y a une troisième hypothèse, à savoir la faute inexcusable, c'est-à-dire la faute qui témoigne d'une irresponsabilité inexcusable qui a entraîné de graves conséquences (exemple d'un commissaire de police qui fait reconduire chez elle une personne par des agents de police non armés).
- **La faute commise en dehors de l'exercice des fonctions mais non dépourvues de tout lien avec elles** : ce sont des fautes personnelles en raison des circonstances de leur commission. La première hypothèse est la faute commise à l'occasion de l'accomplissement du service (exemple d'un chauffeur qui détourne de son chemin normal le véhicule qui lui a été confié dans l'exercice d'une mission donnée à des fins personnelles). La deuxième hypothèse est la faute commise en dehors du service, mais grâce à des moyens que le service a mis à la disposition de l'agent (exemple du gardien de la paix à son domicile qui manipule son arme de service et qui blesse une personne accidentellement).
- **La faute exclusivement personnelle** : il faut préciser que la faute d'un agent qui est constitutive d'une infraction pénale n'a pas nécessairement le caractère de faute personnelle. En outre, l'existence d'une faute personnelle ne doit pas être automatiquement déduite de la commission d'une voie de fait.

B. Quels sont les droits de la victime ? :

Lorsqu'une faute personnelle a un lien avec le service, dans ce cas l'on va **présumer qu'à l'origine de la faute personnelle se trouve une faute de service** car elle n'est pas dénuée de tout lien avec le service. Dès lors qu'une faute aura été commise dans l'exercice des fonctions, **on va pouvoir imputer la faute à la personne publique qui détient les compétences**. Dans ce cas la victime va pouvoir **mettre en cause la responsabilité de la personne publique à qui appartient la compétence**.

Le juge va, dans ce cas, **regarder si la faute de l'agent est dénuée ou non de lien avec le service**. S'il estime que la faute est dénuée de tout lien, et bien on ne peut la qualifier de faute de service et donc elle ne peut être imputée à la personne publique. Si au contraire, il relève que cette faute a un lien avec le service **il va condamner la personne publique**.

Si le juge estime **qu'il y a une coresponsabilité**, et bien l'agent sera condamné à auteur de sa responsabilité. Il peut y avoir coresponsabilité car **une même faute peut être à la fois une faute de service et une faute personnelle** (exemple de l'agent des postes qui ferme le bureau 5 minutes avant l'horaire et qui va violenter un client pour l'obliger à partir).

L'action récursoire bouscule la règle de l'imputabilité puisque c'est véritablement à ce moment que se fait la répartition de la responsabilité.